

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LA COORDINACIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR: ESTUDIO COMPARADO
MÉXICO-BRASIL

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

LUIS FERNANDO FERNÁNDEZ RUIZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. JORGE ALBERTO SCHIAVON URIEGAS

MÉXICO, D.F. ENERO 2009

Tesina

LA COORDINACIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR: ESTUDIO
COMPARADO MÉXICO-BRASIL

Director: Dr. Jorge A. Schiavon

LECTORES

DRA. ALLYSON BENTON

DR. RAFAEL VELÁZQUEZ

LUIS F. FERNÁNDEZ

La deuda más grande es con mi país. El agradecimiento más profundo es para esta gran institución, CIDE, que me ha formado académica, profesional y, sobre todo, humanamente. Agradezco enormemente la guía, los consejos y el apoyo de Jorge Schiavon en la dirección de este trabajo, quien inspiró en muy buena parte esta investigación que hoy me llena de satisfacción. A Rafael Velázquez y a Allyson Benton por la guía constante, ardua y paciente durante todo el proceso de investigación. A mis profesores por todos los conocimientos transmitidos, por su dedicación y compromiso con los alumnos y por la formación que hoy nos asegura un futuro exitoso. A mi familia: Tere y Francisco que han sido más que unos padres para mí, por su apoyo y confianza incondicional que con palabras no es suficiente para agradecer; a mis abuelos por la espiritualidad que me transmiten con cada consejo; a mi padre por su fortaleza y sentimientos sinceros y profundos y a mi madre por su cariño incondicional, su formación y la enorme confianza que deposita en mí. A mis amigos que han compartido el día a día de este proceso que apenas termina y que se han convertido en una segunda familia para mí. Para todos ustedes.

RESUMEN

El objetivo de esta tesina es encontrar la relación que existe entre la apertura económica y la coordinación en política exterior en los casos de Brasil y México. Estos países mantuvieron tres procesos similares que pudieron afectar el nivel de centralización de toma de decisiones en política exterior: la democratización, la descentralización y la globalización. Sin embargo, a pesar de tener procesos de democratización en el mismo periodo, de que ambas naciones son consideradas federaciones descentralizadas y de la influencia y presión internacional de la globalización en ambos países, el nivel de centralización en la toma de decisiones en materia de política exterior varía considerablemente. Entonces, si ambos han tenido desarrollos similares, ¿qué explica la gran diferencia en el nivel de centralización en la toma de decisiones entre Brasil y México en materia de política exterior? El argumento principal es que el nivel de apertura económica de los países empodera a nuevos actores en el sistema que influyen y presionan a los regímenes a cambiar las facultades legales, las cuales hacen más o menos disperso el poder de decisión en materia de política exterior. Los niveles de apertura económica, medidos por medio de los flujos comerciales como porcentaje del PIB, de Brasil han sido menores que en México y no han generado la suficiente presión para la entrada de nuevos actores que cambien las facultades legales concentradas en el gobierno federal.

Índice

INTRODUCCIÓN.....	4
I. REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	9
<i>¿Quién dijo qué? Coordinación, apertura económica, actores múltiples, facultades legales y el poder de decisión.</i>	
II. APERTURA ECONÓMICA Y POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO Y BRASIL.....	20
<i>¿Coordinación?</i>	
A. MÉXICO Y EL TLCAN.....	33
B. BRASIL Y EL MERCOSUR.....	51
III. LA COORDINACIÓN POR OTROS MEDIOS: LAS EXPLICACIONES ALTERNATIVAS.....	68
A. DEMOCRACIA.....	69
B. DESCENTRALIZACIÓN.....	73
C. GLOBALIZACIÓN.....	75
IV. CONCLUSIONES.....	77
<i>La apertura económica como catalizador: Los intereses dominan.</i>	
V. BIBLIOGRAFÍA.....	81

Power and cooperation are heavily intertwined in the organization of society and government, indeed, they are mutually reinforcing in the sense that power is based in cooperation and it also enables cooperation. (Hardin, 1990)

INTRODUCCIÓN

Frente a la creciente diversidad de asuntos exteriores y a la multiplicación de actores en el sistema internacional, el mantenimiento de la coherencia en acciones internacionales requiere un esfuerzo cotidiano de coordinación. La apertura económica genera nuevos canales de participación en la economía y en la política internacional, lo cual merma paulatinamente los esfuerzos de coordinación. Así pues, la participación se ve limitada por constreñimientos legales e instrumentales. ¿Cómo y quiénes definen los límites de la participación de los nuevos actores? ¿Cómo cambia el entramado institucional y constitucional ante las presiones económicas externas e internas?

El argumento es que la apertura económica tiene una influencia directa en los niveles de coordinación en política exterior, pues empodera nuevos actores que anteriormente se encontraban limitados por constreñimientos legales. Sin embargo, estos actores presionan para cambiar estos constreñimientos e influir directa y legalmente en las decisiones de política exterior. La apertura económica ha sido distinta en México y Brasil y puede ser la explicación a la variación en los procesos de toma de decisión en política exterior en ambos países. Es importante aclarar que apertura económica es distinta a la globalización¹.

¹ Con base en la definición de P. Dicken en 1998, la globalización es: la rápida proliferación de la producción transnacional, comercial y de inversiones encabezadas por corporaciones mundiales e instituciones financieras internacionales que facilita el surgimiento de una economía mundial más integrada e interdependiente. En: Henry Wai-chung Yeung, "The Limits to Globalization Theory: A Geographic Perspective on Global Economic Change", *Economic Geography*, Vol. 78, No. 3 (Jul., 2002), pp. 287.

Así, la apertura económica será el nivel de apertura del país hacia el mundo, medida por medio de los flujos comerciales como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Se espera observar, que debido a la baja apertura económica de Brasil, la coordinación en política exterior esté altamente concentrada, mientras que en México debido a la alta apertura económica sea más dispersa.

Para probar esta hipótesis, se examinan los procesos de toma de decisión en política exterior en México y Brasil. Estos casos fueron seleccionados debido a que en ambos países entraron en vigor tratados comerciales regionales en 1994 y 1995, TLCAN y MERCOSUR respectivamente, y además mantuvieron tres procesos similares que pudieron afectar la forma de cómo hacer política exterior: el nivel de democratización, la descentralización y la globalización. Sin embargo, a pesar de tener procesos de democratización en el mismo periodo, de que ambas naciones son consideradas federaciones descentralizadas y de la influencia y presión internacional de la globalización en ambos países, los procesos de toma de decisiones en política exterior varían considerablemente. Brasil se ha caracterizado por una política exterior centralizada en el poder ejecutivo, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Itamaraty. En contraste, la política exterior de México ha sufrido un proceso de fragmentación, en la cual varios actores intervienen en los procesos de decisión y participan en las relaciones con otros países. Contrastar la historia democrática y de descentralización de México y Brasil servirá para resaltar cómo impacta la apertura económica en los procesos de decisión de política exterior de ambos países.

Por un lado, México ha experimentado un proceso de democratización paulatino a partir de los años noventa, el cual se ha visto reflejado en el incremento de la pluralidad política y, a su vez, en una mayor participación en decisiones de política exterior

(González 2005 y 2007). Brasil inició un nuevo proceso de democratización a finales de los ochenta, al salir del régimen militar, con un sistema altamente plural, pero con un sistema de política exterior altamente concentrado (Cervo, 1992).

Por otro lado, México y Brasil tuvieron procesos de descentralización similares a finales de años ochenta: México introdujo reformas de apertura que delegaron recursos a las entidades federativas y a los municipios, otorgándoles mayor poder de decisión, mientras que en el caso brasileño fue a partir de la reforma constitucional de 1988 con un sistema innovador de descentralización. Brasil experimentó una mayor participación en política exterior económica de los estados federados hasta la crisis de 1994, en la cual recentralizó funciones en el gobierno federal, fortaleciendo el Ministerio de Relaciones Exteriores; mientras que en el caso mexicano, la descentralización aunada al proceso de democratización otorgó mayores capacidades a las entidades federativas, generando nuevos actores con poder de decisión en política exterior, haciendo más dispersa la coordinación (Amorim Neto y Schiavon, 2004).

De la misma manera, la globalización, como shock externo influyó en mayor o menor proporción en ambos países. Con base en la definición ya citada que hizo P. Dicken en 1998 sobre globalización es posible observar que ha tenido efectos distintos en Brasil y México. En el primero, según Amado Luiz Cervo, la globalización sirvió para hacer más pasiva la política brasileña en los ochenta y noventa, lo cual se reflejó en una economía más reactiva a las presiones internacionales de la globalización con un alto nivel de coordinación entre los actores involucrados. En México, la globalización tuvo el efecto contrario, fue más receptiva a la presión económica internacional con una rápida integración e interdependencia, pero con bajos niveles de coordinación en política exterior.

Ahora bien, ¿por qué las mismas variables, democratización, descentralización y globalización, en dos regímenes similares en estas características, han tenido efectos opuestos en la coordinación en política exterior? La primera respuesta que se antoja lógica es el sistema legal que dota de facultades a cierto número de actores con poder de decisión en política exterior, sin embargo éste siempre es sujeto a cambios a lo largo del tiempo. Entonces, ¿qué ha provocado que en Brasil la coordinación en política exterior esté tan concentrada, mientras que en México es cada vez más dispersa?

Brasil ha mantenido niveles bajos de apertura económica con base en la suma de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB. Durante los ochenta y noventa se mantuvo por debajo del 20%, incluso llegando en los ochenta a niveles menores del 10%. A partir del 2000 se ha visto un incremento paulatino en esta apertura, llegando hasta el 27% en 2007.² Los cambios de las facultades legales no han sido significativos en Brasil en materia de política exterior, las entidades federativas, municipios y otros actores aceptan el carácter coordinador y decisor del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta materia. El caso del Mercosur ejemplificará el impacto de la apertura económica y las variaciones en facultades legales para contestar si los empresarios, las empresas transnacionales, organizaciones u otros actores han ejercido presión para ganar mayor poder de decisión en política exterior en Brasil.

En el caso mexicano, el porcentaje de los flujos comerciales ronda en 2007 el 70%, mientras que antes de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sumaban menos del 35% como porcentaje del PIB.³ Así, se espera observar que entre mayor ha sido la apertura económica, mayor ha sido el número de actores que han

² Estadísticas publicadas en septiembre de 2008 por el Banco Mundial. www.bancomundial.org/datos/

³ *Idem.*

querido influir en la política exterior de México. El caso más representativo es la firma del TLCAN y cómo la presión de los nuevos actores cambió la legislación, otorgando facultades en esta materia a otros actores.

Esto refleja que la apertura económica puede ser una explicación plausible al cambio en los niveles de coordinación en política exterior. La relevancia de este estudio está en encontrar esta relación y demostrar que los grupos de interés presionan para cambiar el equilibrio y ganar influencia en las decisiones sobre política exterior con base en el impacto de las políticas de apertura económica. A su vez, se hace relevante al analizar la fortaleza del marco legal en ambos países al permitir o no la entrada de nuevos actores, ahondando en los costos-beneficios de darles poder de decisión. Este análisis permitirá observar los vacíos o ventajas legales dentro del sistema de decisión, otorgando el marco para generar una política pública que llene los vacíos o maximice las ventajas. Finalmente permite observar la fortaleza institucional del Ministerio o Secretaría de Relaciones Exteriores y plantear las bases para un posible estudio de caso sobre sus atribuciones en negociaciones comerciales internacionales. Finalmente, permite derivar conclusiones sobre la fortaleza del poder ejecutivo en su capacidad de decisión en esta materia.

En la primera parte de esta tesina presento parte de una revisión de la literatura sobre apertura económica, múltiples actores, la importancia de las facultades legales, y el poder de decisión en relación con la coordinación. La segunda parte analiza las consecuencias de la apertura económica a partir de los años ochenta en los procesos de decisión de política exterior en México y Brasil con los ejemplos del TLCAN y MERCOSUR. La tercera parte estudia el impacto de la democratización, la descentralización y la globalización en los procesos de decisión de política exterior. Así pues, profundizo en tres aspectos que definen el grado de coordinación en esta materia: las facultades legales (constitucionales y

secundarias) de negociaciones internacionales, el porcentaje del presupuesto destinado a los Ministerios de Asuntos Exteriores y, finalmente, quién encabeza misiones en el extranjero. Las conclusiones resaltan la importancia de las facultades legales en la coordinación en política exterior y demuestran cómo en México la apertura económica fue un catalizador para que nuevos actores intervinieran en los procesos de decisión de políticas exterior, mientras que en Brasil la baja apertura económica y la fortaleza del marco legal mantuvieron concentrados los procesos de decisión en Itamaraty con un alto nivel de coordinación.

I. REVISIÓN DE LA LITERATURA

¿Quién dijo qué? Coordinación, apertura económica, actores múltiples, facultades legales y el poder de decisión.

Los procedimientos para designar a quien gobierna no determinan cómo gobernar. (Lechner, 1997)

Antes de analizar la teoría de apertura económica y su relación con las distintas variables, es necesario definir qué es la coordinación. El problema de la coordinación viene cuando los interlocutores se multiplican, cuando los intereses se contraponen y enfrentan posiciones distintas a la política exterior que lleva un gobierno en turno. Sin embargo, la problemática de coordinación en esta materia se puede desarticular por distintos temas y áreas. Cuando legalmente las facultades de la conducción de la política exterior pertenecen a un actor en específico, sus decisiones engloban posibilidades innumerables en distintas temáticas. Pueden ir desde la imagen que el país quiere proyectar al mundo (democrático, plural, tolerante o estable), políticas de protección de derechos humanos o la participación en organismos internacionales hasta políticas de apertura económica, integración regional

o cuestiones militares. Unas despiertan mayor interés en la población y, por lo tanto, provocan su injerencia por distintos medios. Así pues, la economía es un tema que involucra varios actores y definir quién toma las decisiones, cómo interactúan entre ellos y su jerarquía facilita la comprensión del problema de la coordinación (White, 1943).

La coordinación en política exterior es la capacidad de generar consenso entre los actores involucrados, con o sin facultades legales, por medios institucionales para consensuar una política exterior común. La Real Academia de la Lengua Española define coordinación como “la disposición de cosas metódicamente”, por tanto, la coordinación en política exterior será la disposición metódica de decisiones por medios formales e informales que unifican una posición hacia el exterior. En caso contrario, entenderemos por descoordinación a decisiones no consensuadas hacia el exterior. Paul Adler define la coordinación como mecanismos de interacción entre diversos actores, grupos, departamentos o involucrados con el fin de alcanzar un objetivo en un proceso de toma de decisiones (Adler, 1995). Ahora bien, ¿cómo interactúa la apertura económica con la coordinación en política exterior?

La adopción de reformas de apertura económica, en ocasiones relacionada a la apertura política, está estrechamente ligada con regímenes democráticos y tiene implicaciones en política exterior con reforzamientos sobre las instituciones y normas de orden liberal⁴ (Kahler, 1997). Hay actores gubernamentales y no gubernamentales que interactúan en estas instituciones que son inherentes a las decisiones de política exterior debido a los intereses plurales (Thompson & Macridis, 1976). De esta manera, la decisión

⁴ Las teorías liberales definen dos vertientes principales: liberalismo económico y liberalismo político. El primero ligado a la economía de mercado y apertura económica y el segundo relacionado con derechos individuales y libertades políticas. En este caso, la idea abarca ambos conceptos.

de política exterior se concentra en un entramado multiorganizacional, en el que el gobierno no puede controlar el comportamiento ni de todas las organizaciones ni de todos los actores (Allison, 1969).

Las propuestas de descentralización en política exterior y el apogeo de las estrategias de desarrollo trajeron consigo la constitución de nuevos poderes, locales, nacionales e internacionales, siguiendo estrategias de liberalización económica y reducción del Estado, sin dejar de lado las prácticas del uso de recursos públicos en beneficio de los grupos de poder (Arteaga, 2006). Pero cómo configuran los actores, en el ejercicio de su acción, los espacios de negociación política y la intervención en problemas que les son propios. Varios autores adjudican a la globalización el surgimiento de nuevos actores y la configuración de nuevos canales de negociación. Nelson Arteaga asegura que son las presiones internacionales las que generan la nueva participación de actores, que buscan canales de inclusión. Sin embargo la globalización es un shock externo que presiona por medio de inversiones internacionales, intercambios comerciales, homogenización de producción y nuevas relaciones sociales, pero es el Estado y actores internos quienes permiten la apertura económica. De esta manera, si está en el interés del Estado y de actores locales abrir la economía por su propio beneficio, esto generará un nuevo *status quo* con nuevos actores que participarán en el marco de nuevas reglas económicas.

Con base en estas premisas, se pueden identificar tres razones que generan la participación de nuevos actores: 1) el interés de obtener rentas de la apertura económica, 2) El interés de defender sectores productivos nacionales; y, 3) en menor medida, la defensa de principios ideológicos a favor o en contra de la globalización. Por tanto, debido a la búsqueda de rentas, la defensa de intereses sectoriales o ideológicos, los actores

defenderán, con los medios que tengan a su alcance, su interés. Los medios para intervenir se pueden identificar en términos generales en:

- a. Capacidades legales, definidas por la constitución o leyes;
- b. Capacidades económicas, que dotan a los actores de recursos para influir directa o indirectamente en las decisiones de política exterior económica; y
- c. Capacidades sociales, que tiene la población para organizarse y defender sus intereses por medio de sindicatos, movimientos sociales, opinión pública, apoyo electoral, entre otras.

Entonces, debido a que la apertura económica es una cuestión internacional, la problemática se sitúa en el marco de la política exterior. Los nuevos actores influirán con base en sus capacidades legales, económicas y sociales en los procesos de decisión de política exterior para modificar los posibles resultados. Los constreñimientos legales pueden limitar la participación de los actores y, por lo tanto, presionaran para cambiarlas e influir legalmente.

Según las teorías de elección racional, el comportamiento de los actores tiende a primar su propio interés. Sin embargo, ante escenarios de incertidumbre que caracterizan a las decisiones de cambio económico, son los constreñimientos institucionales, formales o informales, los que permean la decisión final (North, 1996). El marco legal se torna indispensable, pues legitima las acciones de los grupos organizados. Por lo tanto, los grupos de interés buscarán medios institucionales para tener influencia en la aprobación o rechazo de leyes que afecten directamente sus intereses (Immergut, 1998). Sin embargo, la política exterior debe estar unificada para externar el interés nacional y debe estar coordinada para asegurar capacidad de acción y credibilidad hacía el exterior (Thompson & Macridis, 1976; Allison, 1969).

Ahora bien, la coordinación en política exterior depende de innumerables variables que se entrelazan en los juegos formales e informales de la política nacional e internacional. Por tanto, para identificar claramente el proceso causal que afecta los niveles de coordinación, por medio de la apertura económica, el empoderamiento de nuevos actores y el cambio en facultades legales, es necesario entender: 1) cómo funcionan las instituciones y cómo interactúan los actores en éstas; 2) cómo funciona el poder de toma de decisiones; y 3) cuál es la importancia de la coordinación en escenarios de múltiples actores.

¿Cómo interactúan los actores? Los actores juegan bajo reglas formales e informales. Algunas varían en el tiempo y otras se mantienen según las necesidades sociales. Existen varias teorías institucionalistas que explican el comportamiento individual y colectivo en la sociedad. Explicar estas teorías se torna relevante cuando explican procesos de interacción en la economía, pues según cada modelo, el comportamiento de los actores es distinto para cada sociedad según normas, reglas, procesos cognitivos, convenciones sociales, mapas mentales, influencia histórica, entre muchas otras.

El institucionalismo histórico analiza el conflicto organizacional entre la política y la economía por privilegiar algunos intereses, por lo que define a las instituciones como procedimientos formales e informales, rutinas, normas o convenciones en una estructura organizacional de política o de política económica (Hall & Taylor, 1996). Entonces, la relación social gira alrededor de los intereses que luchan entre sí en un escenario creado para ganar nuevos espacios que generen nuevos comportamientos. Ahora bien, lo interesante de esta afirmación está en encontrar cuál es el catalizador en la definición de intereses y cómo las mismas instituciones ya creadas generan voluntaria o involuntariamente los espacios para mantener el *status quo* institucional o modificarlo, en

este caso, las atribuciones en política exterior. Así, la política exterior se desarrolla con base en intereses nacionales y su principal responsable es el Estado, por lo que los cambios económicos impulsan nuevos comportamientos de los actores que presionarán por participar en los procesos de decisión de política exterior para maximizar sus intereses. Además, a mayor número de actores, menor coordinación.

Por ejemplo, Gerard L. Munck apunta sobre la dimensión de los procesos cerrados en las instituciones, cuestiones de transparencia que dificultan la observancia de los procesos de decisión (Munck, 2004). Las decisiones gubernamentales normalmente están concentradas en un número reducido de actores, pequeñas élites que desean mantener los procesos cerrados con el fin de maximizar sus beneficios. El interés es mantener reducido el número de actores en los procesos de decisión al no crear los espacios de observancia u opinión. Esto podría traducirse en mantener el *status quo* o asegurar una alta coordinación al no permitir entrada de nuevos actores. Con base en el institucionalismo histórico, el peso de la institución pasada, formal o informal, importa en las interacciones presentes (*path dependence*). Cambiar tiene costos en los intereses del grupo político o económico.

Otro tipo de institucionalismo, el de elección racional, se desarrolla en un escenario en el que ya existen las instituciones y plantea la pregunta de ¿cómo se generan resultados institucionales en escenarios dispuestos para la discrepancia?⁵ Así, analiza las nuevas economías de la organización, la importancia de los derechos de propiedad, la búsqueda de rentas y los costos de transacción para la operación y desarrollo de las instituciones. Con base en esto, se enfoca en problemas de acción colectiva como los conflictos agente-principal o el dilema de prisionero. En esta teoría, las reglas afectan directamente el

⁵ Plantea el ejemplo de los resultados legislativos en el Congreso de EUA.

comportamiento y, a su vez, el desarrollo de instituciones, pues asume comportamientos (maximización de preferencias) y analiza interacciones estratégicas como ganar con intercambios. De esta manera, el institucionalismo de elección racional establece que las instituciones surgen en orden al beneficio que reporta a los actores involucrados (ganancias de la cooperación) (Hall & Taylor, 1996). La apertura económica se concreta por medio de tratados internacionales o regulaciones internas que pueden entenderse como instituciones.

Entonces, en política exterior, si la apertura económica reporta beneficios de cooperar con diversos actores y abrir espacios de participación, la interacción se dará para cambiar las facultades legales que legitiman la acción de los nuevos participantes en el proceso. Un cambio institucional que avala. El cambio en la coordinación en política exterior se presenta en los órganos decisores de política exterior como el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Presidencia y el Congreso, en los cuales los nuevos actores beneficiados con la apertura buscarán participar en las decisiones. La coordinación en política exterior son las decisiones consensuadas por cierto número de actores que definirán la política nacional hacia el exterior. Bajo reglas formales, los decisores serán aquellos quienes tengan las facultades legales. Bajo reglas informales, los actores presionarán para cambiarlas. Las interacciones informales son en las que el cabildeo y los movimientos sociales organizados toman un lugar preponderante, pues los empresarios, sindicatos e intelectuales pactarán con los actores decisores e intentarán modificar el resultado para buscar maximizar su beneficio. A pesar de esto, además de las teorías institucionalistas que afectan los comportamientos políticos, económicos y sociales, otros autores argumentan que son sólo individuos quienes toman las decisiones y, por lo tanto, tienen un peso sustancial en los procesos de toma de decisión. Entonces, ¿cómo influyen en la coordinación en política exterior?

¿Cómo se establece el poder de decisión? Weber decía que el Estado es el proveedor del orden político, por lo tanto es indispensable tener claridad en quién tiene el poder y quién brinda legitimidad (Weber, 1914). ¿Cómo se tiene claridad en quién tiene el poder? El poder estará en las manos de quien toma las decisiones. El número de actores que tengan el poder de decisión dependerá formalmente del sistema de gobierno y de las leyes nacionales e informalmente de las élites y grupos organizados con o sin poder económico que influyen en la toma de decisiones.

Richard C. Snyder desarrolla el acercamiento a la toma de decisiones en política exterior y política internacional. Construye la noción de que la acción política es tomada por seres humanos en concreto y que es indispensable analizar la dinámica de política exterior y política internacional con base en actores identificables (Snyder, 1954). La interacción humana se da en términos de una de las características principales del comportamiento, la decisión de seguir un curso de acción en vez de las muchas otras posibilidades innumerables (Rosenau, 1980). Los procesos cognitivos en escenarios sociales entran en el juego al moldear, según el actor, los procesos de decisión (Mantzavinos, North & Shariq, 2003).

Snyder define y categoriza los factores principales que operan y dan estructura y contenido a las decisiones en política exterior que modifican su coordinación. Divide los tipos de actores que toman decisión en: 1) aquellos que emanan de la sociedad (representación), 2) aquellos que surgen por circunstancias o acciones en el exterior; y, 3) aquellos que se generan al interior de organizaciones gubernamentales. Diferencia la influencia de factores internos (como valores comunes, organización social, estructuras de grupos o patrones institucionales) y externos (acciones y reacciones de otros Estados) en los procesos de decisión. Después, el autor subdivide el proceso de la toma de decisión en:

1) esferas de competencia; 2) comunicación e información; y 3) motivación (Snyder, 1954). Esta categorización servirá para identificar las variables de influencia en el caso de Brasil y México y contestar a las preguntas: ¿Qué influencia interna y externa recibieron México y Brasil en los procesos de apertura económica en los años noventa? ¿Qué tipo de actores tomaron la decisión? y ¿Cómo impactó a la coordinación cada variable?

Finalmente, para completar la revisión de literatura, es necesario exponer la interacción del empoderamiento de múltiples actores en escenarios multiorganizacionales y cómo cambian las facultades legales, lo que al final nos conducirá a cambios en los procesos de toma de decisión en política exterior. Las teorías organizacionales muestran los vicios y beneficios en la coordinación en sistemas de múltiples actores. Las teorías de la liberalización demuestran que la apertura económica genera la multiplicación de actores al interior de los países, sin embargo no asegura una coordinación dinámica entre ellos; también arguyen que la liberalización genera reformas o cambios estructurales que una vez puestos en marcha es difícil revertir sus efectos que tienden a democratizar los regímenes (Munck y Skalnik, 1997). La teoría de la democratización explica el mismo efecto a la inversa, una vez que hay democratización, los regímenes tienden a la liberalización económica, de nuevo sin asegurar una coordinación entre los actores.

El empoderamiento de los actores se presenta cuando adquieren poder económico, político y social. Con la apertura, el poder económico aglutina recursos, genera intereses e interactúa de la mano del poder político y social. El empoderamiento político se da con la concentración de las decisiones o por medio de la capacidad de influir en los procesos de decisión con las capacidades legales, económicas y sociales mencionadas anteriormente. El poder social es la fuerza de los ciudadanos de cambiar o mantener el *status quo*, por medio de la opinión pública, protestas, grupos organizados, entre otros. Los regímenes con

políticas de liberalización económica generan nuevas reglas comerciales, monetarias e incluso políticas que se homogenizan con las tendencias internacionales. Estas nuevas reglas se modifican de acuerdo a intereses nacionales por medio de los actores empoderados que tienen incentivos para influir en los procesos de decisión.

Mancur Olson argumentaba que la acción coordinada de un grupo no se daría si cada uno de los individuos actúa racionalmente (Olson, 1965). La literatura tradicional de organización establece que la jerarquización es el sustento principal de la coordinación (Jennings & Ewalt, 1998). Sin embargo, las teorías de agente-principal argumentan que la estructura jerárquica provoca conflictos de intereses y de monitoreo que limitan la persecución de objetivos y con ello la coordinación. La comunicación, incentivos, normas y estructuras crean los canales necesarios para facilitar el monitoreo y generar mayores niveles de coordinación (Jennings & Ewalt, 1998). En política exterior, cuando las reglas están definidas en el marco institucional y nuevos actores juegan por fuera de los medios que pueden ser monitoreados, la coordinación se ve mermada a pesar de los mecanismos de control.

Los problemas de coordinación se complican en escenarios multiorganizacionales, pues normalmente tienden a una jerarquización o a buscar una autoridad que defina prioridades, dirima disputas y facilite la interacción (Gage & Mandell, 1990). Objetivos distintos, diferentes grupos electorales que satisfacer, competencia por recursos y el mismo rango de autoridad son obstáculos para la coordinación en política exterior y para las actividades de los organismos. Los problemas se acentúan en sistemas políticos plurales, ya que diversifican programas y buscan satisfacer necesidades distintas. La multiplicidad de actividades y funciones y una autoridad dividida incrementan los exhortos a la coordinación en políticas públicas (Gage & Mandell, 1990).

Seidman y Gilmour creen que la coordinación es posible por medio de acuerdos e interacciones informales entre agencias que comparten necesidades e intereses. La coordinación se facilita cuando las agencias tienen objetivos similares y operan bajo reglas establecidas (Seidman & Gilmour, 1986). Leonard White argumenta que una buena organización es un recurso muy valioso, pero que los patrones institucionales de coordinación no son suficientes, sino que lo indispensable es la disciplina y la responsabilidad de los Departamentos o Ministerios. White plantea que un alto grado de autonomía de los Ministerios afecta las relaciones interministeriales y disminuye el nivel de coordinación, pues cada uno defiende sus intereses. Así, argumenta que la solución es la jerarquización que asegure estabilidad y congruencia política (White, 1943). Como observaremos más adelante, Brasil y México tienen sistemas de jerarquización distintos, agencias intra e intergubernamentales que funcionan de forma diferente y responsabilidades ministeriales diversas en política exterior. La práctica supera a la teoría en ambos casos y las facultades legales de cada uno avalan a diferentes actores que interactúan en política exterior.

En suma, varios autores concuerdan en que una autoridad por encima de estructuras horizontales genera coordinación entre ellas. La jerarquización de las instituciones reduce costos de cooperación y concentra el poder de decisión en un único actor o grupo. La regulación jurídica o institucional de las relaciones interministeriales incrementa las posibilidades de coordinación, pero no la asegura si los intereses son opuestos. Peter Smith arguye que el marco regulatorio es uno de los requisitos básicos para generar estabilidad, fortaleza estatal y credibilidad (Smith, 2004). Russell Hardin asegura que una coordinación exitosa reduce muchos costos, pero que una coordinación sin propósitos claros es propensa a fracasar (Hardin, 1990).

Entonces, si la apertura económica multiplica y empodera nuevos actores, la teoría nos conduce a problemas de coordinación, pues presionan para participar en los procesos de decisión. El cambio institucional o cambio en las facultades legales se presenta cuando la presión de los nuevos actores es suficiente para modificar el marco regulatorio, de forma que puedan influir legalmente. Las decisiones de la apertura económica son parte del posicionamiento nacional hacia el exterior, por tanto son decisiones de política exterior. Por consiguiente, la apertura económica afecta la coordinación en política exterior, así pues veremos cómo varía en México y Brasil.

II. APERTURA ECONÓMICA Y POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO Y BRASIL

¿Coordinación?

La apertura económica

La nueva configuración internacional que generó el fin de la Guerra Fría cambió los incentivos mundiales con una política internacional, liderada por Estados Unidos, de liberalización y democratización. El sistema capitalista predominó en el escenario internacional y demostró ser el sistema más plausible para generar desarrollo y progreso aunado a procesos de democratización. La liberalización económica buscaba abrir los mercados internacionales, eliminar barreras comerciales, globalizar los procesos de producción e incentivar la economía de consumo. Los flujos comerciales e internacionales crecieron paulatinamente durante el siglo XX y se incrementaron vertiginosamente después de la caída de la Unión Soviética. Así, con la tendencia liberal internacional, los países

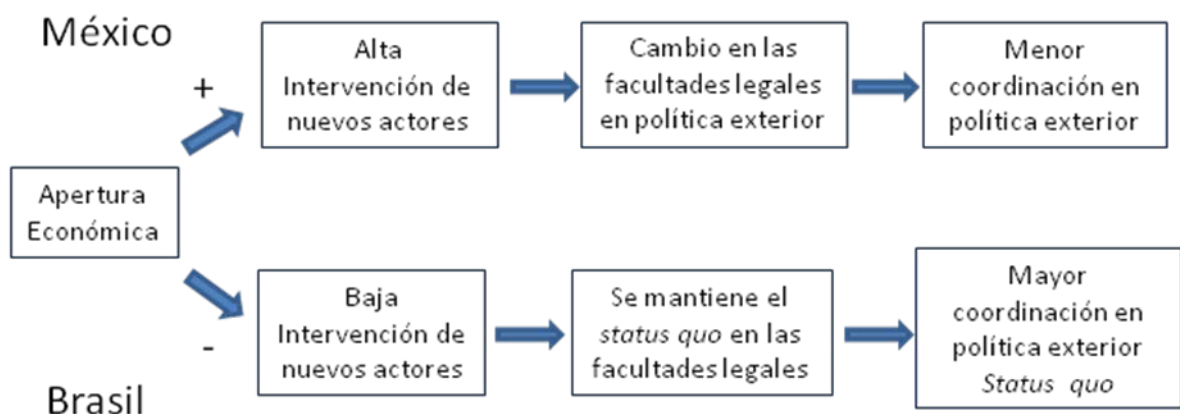
comenzaron a adaptar sus políticas exteriores en busca de beneficios económicos; México y Brasil no fueron la excepción.

Para efectos de esta investigación, la apertura económica será el nivel de apertura del país hacia el mundo, medida por medio de los flujos comerciales como porcentaje del PIB:

$$\frac{(\text{Importaciones} + \text{Exportaciones})}{\text{PIB}}$$

PIB

Su regulación depende totalmente del entramado legal que dicta las normas y directivas económicas del país. Normalmente, con ciertas restricciones, es el poder ejecutivo quién define la conducción de la política exterior, sin embargo la política económica exterior presenta escenarios más espinosos por los intereses que se ponen en juego. Una vez que el decisor, poder ejecutivo o legislativo, ha optado por liberalizar, las consecuencias son difícilmente reversibles (Kahler, 1997). Una vez que los actores entran en juego y modifican sus intereses, pelearan por estos e intentarán conseguir la renta más alta posible. ¿Cómo lo hacen? Influidando formal o informalmente en los procesos de decisión. El modelo que seguiré es el siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

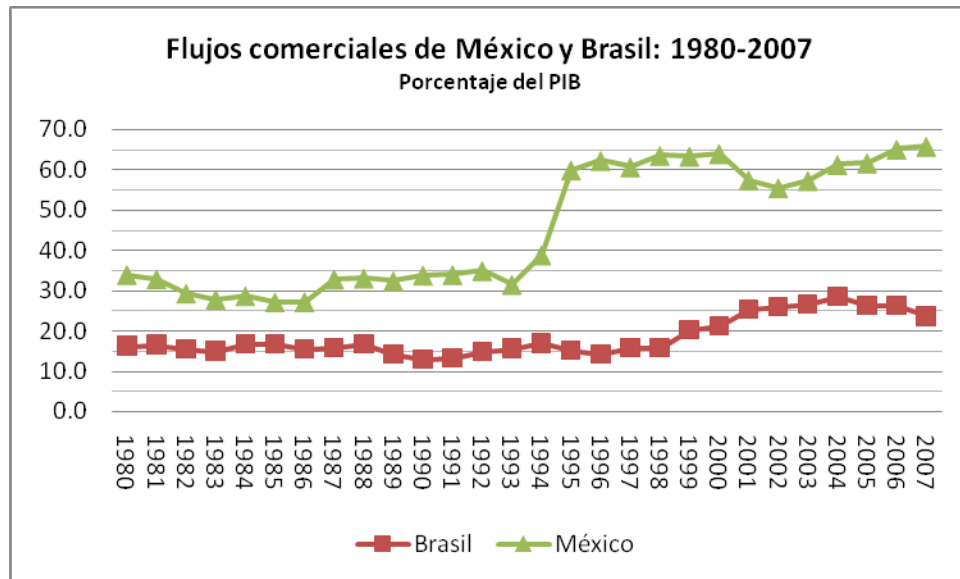
México, antes del fin de la Guerra Fría, mantuvo una política de industrialización, por medio del modelo de sustitución de importaciones, y de aislamiento, en la medida de lo posible, de las influencias e intervenciones del exterior. La diplomacia mexicana gozó de una relativa independencia de la influencia externa, principalmente de Estados Unidos, con una política exterior estable y previsible (Van Klaveren, 1985). En los años ochenta y noventa, la política exterior mexicana dio un giro al neoliberalismo. Concentró su atención en países desarrollados e incrementó su colaboración con el gobierno de Estados Unidos con una postura pragmática. La transición a una economía abierta se dio por medio de reformas económicas de desregulación, privatización, apertura económica y promoción de la inversión extranjera, durante las administraciones de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), con el fin de generar crecimiento y estabilidad en la economía nacional (González, 2005; Schiavon y Ortiz Mena, 2001).

Durante la Guerra Fría, Brasil siguió políticas que favorecían las exportaciones con el objetivo de integrarse más en la economía internacional, pero con el modelo de sustitución de importaciones para fortalecer la industria nacional. La diplomacia brasileña se caracterizó por la “autonomía por la distancia”, en la que admitían el alineamiento con los valores occidentales (economía de mercado y democracia) sin asegurar un compromiso estratégico para mantener una actitud crítica en las relaciones con las grandes potencias (Thais, 2006). En los años ochenta y noventa, Brasil adoptó políticas de apertura económica que generaron el Acta de Integración Brasileño-Argentina en 1986, que después se convertiría en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, cuyo objetivo era crear un espacio económico común. Con el gobierno de Fernando Collor de Mello y la política de mayor inserción internacional, Brasil entró en un proceso interno de

liberalización económica por medio de reformas económicas para incentivar el desarrollo (Motta Veiga, 2006).

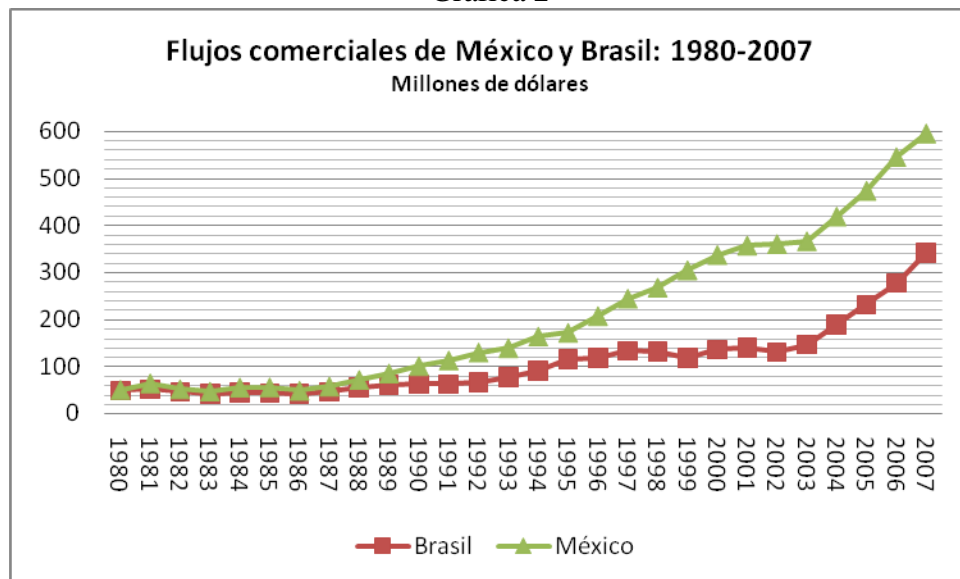
En la gráfica 1 se presentan los flujos comerciales de México y Brasil de 1980 a 2007 como porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB) de cada país, con base en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI). Antes de 1994, las exportaciones e importaciones en México desempeñaban ya un papel fundamental para la economía, representando entre el 30% y el 40% del total del PIB. A partir de 1994 se observa un incremento sustancial en los flujos comerciales debido a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, manteniéndose alrededor del 60%. El flujo comercial de Brasil ha sido más homogéneo. Antes de 1994, según datos del Banco Mundial (BM), rondaba el 15% como porcentaje del PIB, sin embargo se mantuvo constante hasta 1998 cuando comenzó a observar un crecimiento constante. Brasil firmó el Mercosur con Argentina, Paraguay y Uruguay en 1994 y entró en vigor en 1995, sin embargo los flujos comerciales se mantuvieron bajos a pesar del tratado. La gráfica 2 muestra los flujos comerciales de cada país en millones de dólares, en la cual se observa el crecimiento constante del comercio mexicano desde el inicio de la década de los noventa, mientras que en Brasil los flujos comerciales mantienen una tendencia constante que se despega a partir del 2002.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Fondo Monetario Internacional, 2008.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Fondo Monetario Internacional, 2008.

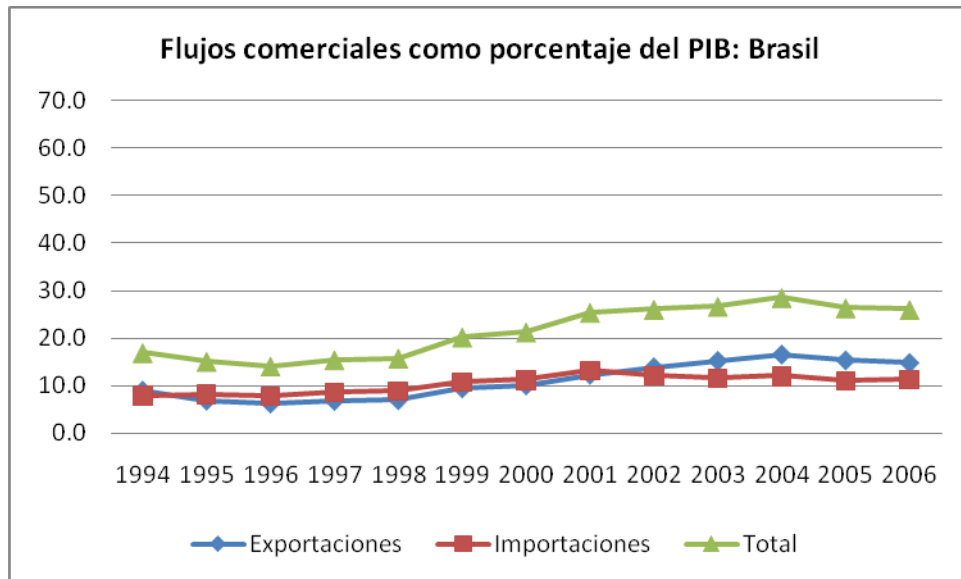
La tabla 1 muestra los datos del Banco Mundial del monto de las exportaciones e importaciones de Brasil y México en las últimas tres décadas. De 1987 a 1997, ya en vigencia Mercosur, los flujos comerciales de Brasil aumentaron tan solo en 0.1% (de 15.7

a 15.8%) como porcentaje del PIB. Pese a que Brasil adoptó sus políticas de liberalización económica desde mediados de los años ochenta, el incremento en los intercambios comerciales, tanto con la región como con el mundo, fueron mínimos. El cambio considerable se presenta en la siguiente década en la que aumenta más del 10% sus flujos comerciales. En México, el cambio en el mismo periodo es de casi 30% e incrementa 5% más de 1997 a 2007. Las gráficas 3 y 4 incorporan los porcentajes de importaciones y exportaciones como porcentajes del PIB a partir de 1994, así como el total de los flujos comerciales. Estas gráficas demuestran el impacto de la apertura económica a partir del año de entrada en vigor del TLCAN y MERCOSUR.

Tabla 1		1987	1997	2006	2007
BRASIL	Producto Interno Bruto (Millones de dólares)	294,100	871,200	1,067,800	1,314,200
	Importaciones de bienes y servicios (% PIB)	6.2	9	11.7	10.7
	Exportaciones de bienes y servicios (% PIB)	9.5	6.8	14.7	12.9
	Exportaciones + Importaciones / PIB	15.7	15.8	26.4	23.6
México	Producto Interno Bruto (Millones de dólares)	140,300	401,500	840,200	893,400
	Importaciones de bienes y servicios (% PIB)	13.4	30.4	33.2	34.1
	Exportaciones de bienes y servicios (% PIB)	19.5	30.3	31.9	31.7
	Exportaciones + Importaciones / PIB	32.9	60.7	65.1	65.8

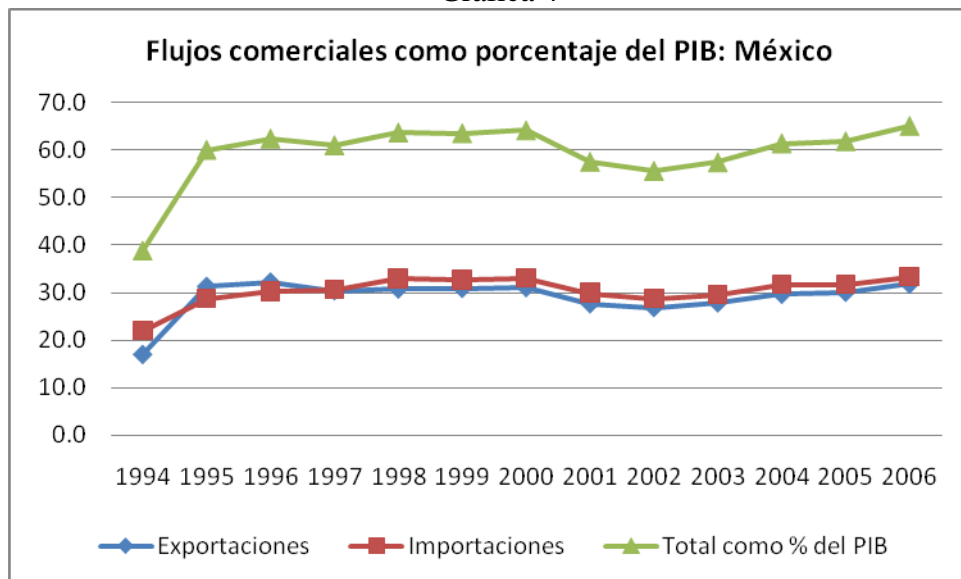
Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de 2008 "*Mexico at a Glance*" y "*Brasil at a Glance*" del Banco Mundial.

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Fondo Monetario Internacional, 2008.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Fondo Monetario Internacional, 2008.

Los procesos de negociación comercial fueron largos en ambos países. Como primer paso, los gobiernos mexicano y brasileño adoptaron políticas neoliberales que favorecieron la liberalización económica. Como segundo paso, era necesario crear una organización

burocrática comprometida con la nueva política económica exterior para llevarla a cabo de manera exitosa (Schiavon y Ortiz Mena, 2001). Así, la política exterior se concentró en cuestiones económicas que siguieron procesos de decisión distintos a los habitualmente concentrados en el gobierno federal, pues intereses sectoriales influirían en estos procesos para defender sus fines. El tercer paso fue la negociación comercial en la que se observará cómo el impacto de la apertura económica en la política exterior multiplicó los actores que intervinieron en los procesos de decisión.

Dentro del segundo paso, al argumentar que era necesario crear una organización burocrática comprometida con la nueva política exterior se esperaba observar que la Secretaría o Ministerio de Relaciones Exteriores sería el órgano especializado capaz de representar al Estado en las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, la intervención de otros Ministerios limita la coordinación y diversifica las atribuciones por la cantidad de intereses en juego en este tipo de negociaciones. Como se observará más adelante, en el caso mexicano, la SRE perdió atribuciones que ganaron otras Secretarías de Estado, mientras que en Brasil fueron concentradas en el MRE. Bajo este supuesto, se esperaba observar cambios en la distribución de recursos del Estado a estas organizaciones. El presupuesto federal destina una partida a cada Ministerio del gabinete bajo la expectativa de cumplir ciertas actividades que tendrá durante el ejercicio fiscal anual. Entonces, esto haría suponer que en México al haber diversificado las atribuciones en política exterior su presupuesto habría disminuido, mientras que en Brasil éste hubiera aumentado.

La tabla 2 y las gráficas 5 y 6 muestran la variación de los presupuestos destinados a la SRE de México y al MRE de Brasil en la última década. La gráfica 5 se muestra en términos relativos y la gráfica 6 en términos absolutos. Se utilizan estos datos únicamente

para subrayar la diferencia entre los recursos destinados a estas organizaciones burocráticas. En México, a pesar de la diversificación de funciones de la SRE y de que el presupuesto de egresos es entre tres y cuatro veces menor que en Brasil en términos absolutos, el porcentaje que se destina, en términos relativos del PIB, duplica en casi todos los años el presupuesto destinado al MRE. El presupuesto destinado a la SRE de México, medido en millones de dólares, se incrementa de 1998 a 2007 en 97.36%, mientras que en Brasil aumentó en 200.23% en términos absolutos. Esto no tiene una relación significativa con la descentralización del poder de decisión en política exterior en México, pues se esperaría una reducción en el presupuesto debido a un menor número de actividades, sin embargo se mantiene constante en términos relativos y aumenta considerablemente en términos absolutos. En Brasil, a pesar del tamaño del presupuesto de egresos y de las atribuciones concentradas en el Itamaraty se observa que el Estado destina un porcentaje bajo de recursos en comparación con México. Como se menciona anteriormente, el presupuesto de egresos de Brasil es mucho mayor que en México en términos absolutos, por lo que se puede suponer que utiliza más recursos para satisfacer las necesidades y actividades del Itamaraty y que no está directamente relacionado con la concentración o dispersión de funciones.

Tabla 2

México

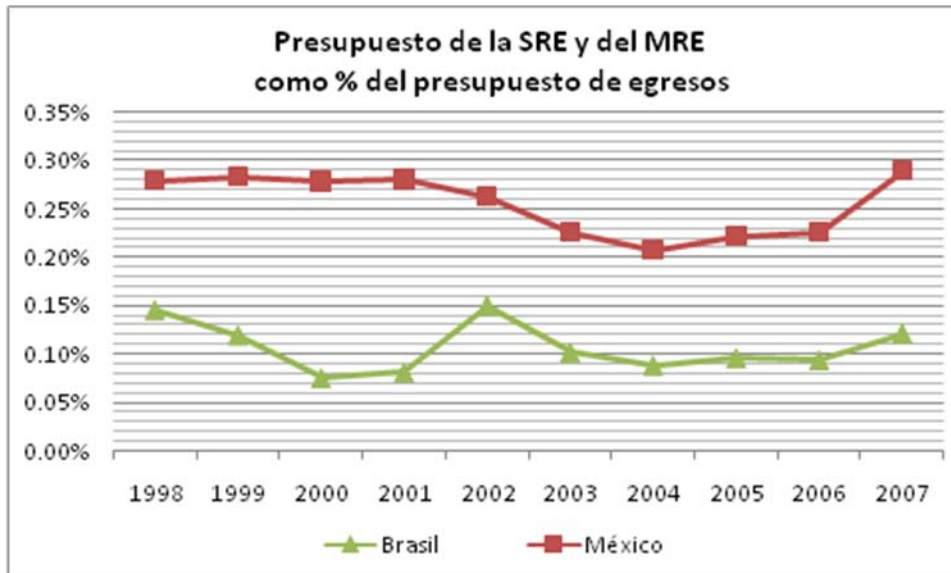
	Total de egresos en millones de pesos	Total de egresos en millones de dólares	Presupuesto SRE en millones de pesos	Presupuesto SRE en millones de dólares	% SRE
1998	\$871,567.80	\$63,624.45	\$2,432.10	\$177.54	0.2790%
1999	\$1,040,935.70	\$75,988.31	\$2,949.00	\$215.28	0.2833%
2000	\$1,187,819.10	\$86,710.79	\$3,302.70	\$241.10	0.2780%
2001	\$1,339,601.70	\$97,790.92	\$3,750.04	\$273.75	0.2799%
2002	\$1,463,334.30	\$106,823.40	\$3,843.02	\$280.54	0.2626%
2003	\$1,524,845.70	\$111,313.74	\$3,444.22	\$251.43	0.2259%
2004	\$1,650,505.10	\$120,486.87	\$3,424.05	\$249.96	0.2075%
2005	\$1,818,441.70	\$132,746.24	\$4,034.55	\$294.52	0.2219%
2006	\$2,000,072.40	\$146,005.29	\$4,510.94	\$329.30	0.2255%
2007	\$1,661,021.40	\$121,254.56	\$4,799.90	\$350.39	0.2890%

Brasil

	Total de egresos en millones de reales	Total de egresos en millones de dólares	Presupuesto MRE en millones de reales	Presupuesto MRE en millones de dólares	% MRE
1998	R\$ 438,567.02	\$180,251.05	R\$ 636.16	\$261.46	0.1451%
1999	R\$ 545,903.19	\$224,366.21	R\$ 651.45	\$267.75	0.1193%
2000	R\$ 1,012,807.27	\$416,263.79	R\$ 759.87	\$312.31	0.0750%
2001	R\$ 950,202.36	\$390,533.17	R\$ 766.53	\$315.04	0.0807%
2002	R\$ 650,409.61	\$267,318.35	R\$ 974.57	\$400.55	0.1498%
2003	R\$ 1,036,056.08	\$425,819.05	R\$ 1,052.09	\$432.41	0.1015%
2004	R\$ 1,458,268.80	\$599,348.48	R\$ 1,285.16	\$528.20	0.0881%
2005	R\$ 1,642,362.32	\$675,010.91	R\$ 1,571.58	\$645.92	0.0957%
2006	R\$ 1,702,917.69	\$699,899.17	R\$ 1,593.07	\$654.75	0.0935%
2007	R\$ 1,575,880.63	\$647,686.94	R\$ 1,909.97	\$785.00	0.1212%

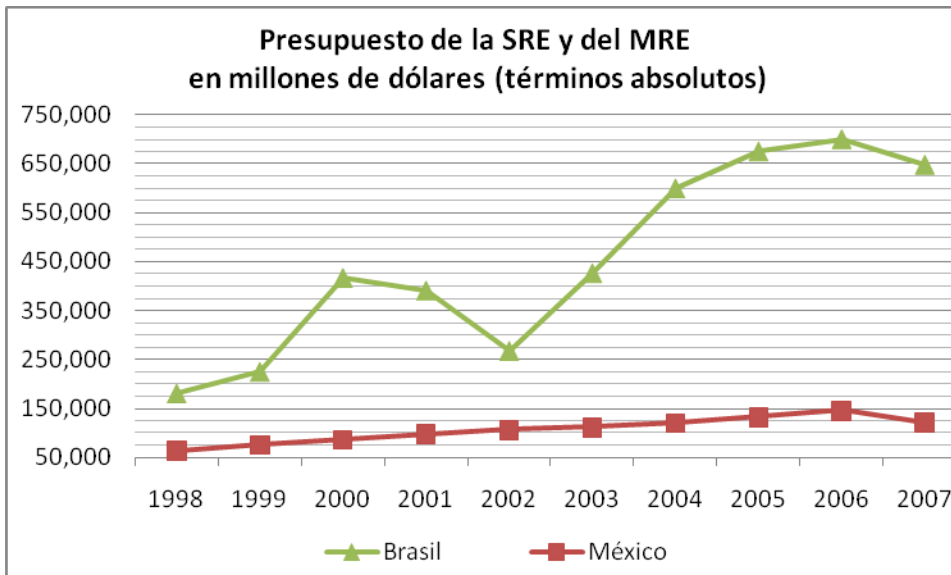
Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de México y Brasil de 1998 a 2007.

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de México y Brasil de 1998 a 2007.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de México y Brasil de 1998 a 2007.

En el caso mexicano, es importante destacar la participación en el mismo presupuesto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), ahora Secretaría de Economía, pues el porcentaje que se destinó a esta Secretaría aumentó

exponencialmente desde inicios de la década de los noventa. La SECOFI tiene atribuciones en comercio exterior, en negociaciones comerciales exteriores y en la política económica exterior en lo que ahondaré posteriormente. Los datos se encuentran disponibles a partir de 1998, así que únicamente servirá para contrastar la importancia de esta Secretaría con la SRE y no para ejemplificar el caso del TLCAN. La tabla 3 muestra los porcentajes del presupuesto de egresos, así como la cantidad en millones de dólares, destinados a la SRE y a la SECOFI a partir de 1998. La gráfica 7 muestra la variación del presupuesto de ambas Secretarías en términos relativos (como porcentaje del presupuesto de egresos) en la que podemos observar un incremento del 120% en la SECOFI, mientras que la SRE se mantiene constante. En la gráfica 8, el ejemplo es más representativo, pues en términos absolutos, el incremento de la SECOFI es exponencial, con un crecimiento del 320.52%, mientras que el de la SRE aumentó 97.36%. Como se explicara más adelante, las atribuciones de esta Secretaría en asuntos internacionales aumentaron en detrimento de la SRE.

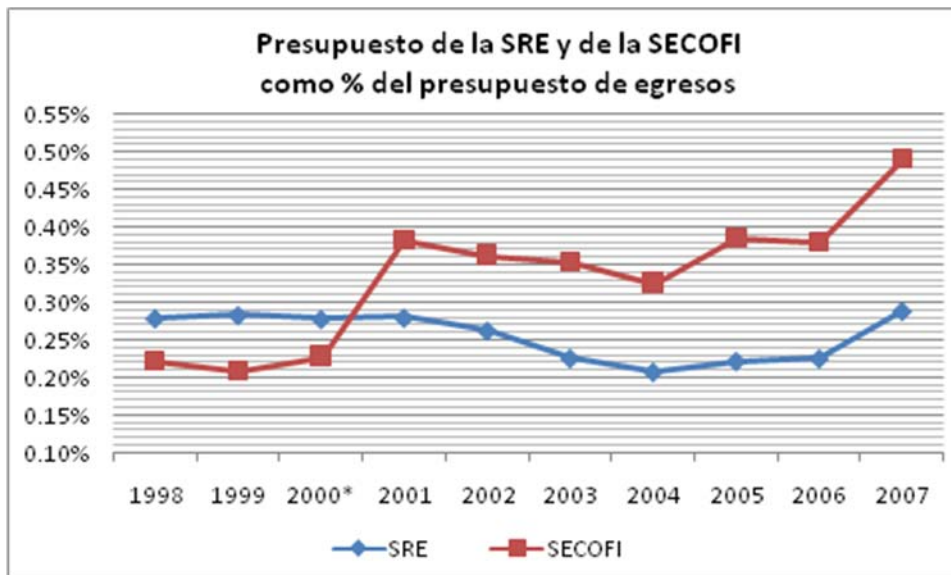
Tabla 3

México

	Total de egresos en millones de dólares	Presupuesto SRE en millones de dólares	% SRE	Presupuesto SECOFI en millones de dólares	% SECOFI*
1998	\$63,624.45	\$177.54	0.2790%	\$141.46	0.2223%
1999	\$75,988.31	\$215.28	0.2833%	\$159.09	0.2094%
2000*	\$86,710.79	\$241.10	0.2780%	\$198.43	0.2288%
2001	\$97,790.92	\$273.75	0.2799%	\$374.28	0.3827%
2002	\$106,823.40	\$280.54	0.2626%	\$387.74	0.3630%
2003	\$111,313.74	\$251.43	0.2259%	\$394.46	0.3544%
2004	\$120,486.87	\$249.96	0.2075%	\$392.74	0.3260%
2005	\$132,746.24	\$294.52	0.2219%	\$512.28	0.3859%
2006	\$146,005.29	\$329.30	0.2255%	\$556.16	0.3809%
2007	\$121,254.56	\$350.39	0.2890%	\$594.87	0.4906%

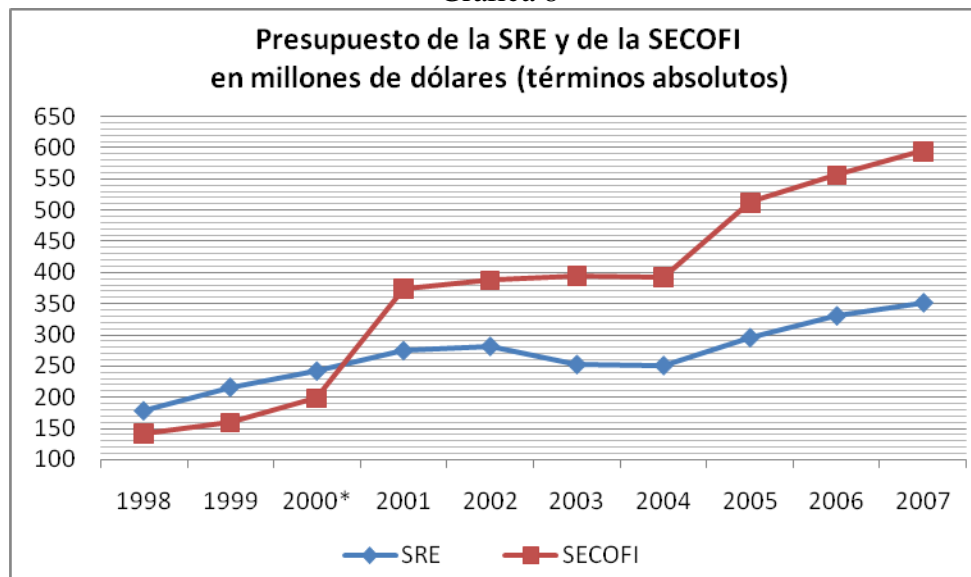
* En el año 2000 cambió de nombre a Secretaría de Economía. Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de México de 1998 a 2007.

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de México de 1998 a 2007.

Gráfica 8



*En el año 2000 cambió de nombre a Secretaría de Economía. Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de México de 1998 a 2007.

Ahora se profundizará en los ejemplos del TLCAN y del Mercosur para demostrar lo argumentado anteriormente. Es necesario comprender cómo funcionan los procesos de decisión en política exterior en ambos países, pues el argumento es que esta apertura

económica ha modificado los escenarios de decisión en política exterior, afectando la coordinación entre los actores. Por tanto, se analizará para México y Brasil: 1) qué actores tienen las facultades de negociación comercial internacional; 2) quién encabeza misiones en el extranjero; 3) quién coordina la política exterior nacional y; 4) cómo interactuaron en las negociaciones del TLCAN y Mercosur respectivamente.

A. MÉXICO Y EL TLCAN

En México, la fracción X del artículo 89 de la Constitución confiere al Presidente de la República la capacidad de dirigir la política exterior y la celebración de tratados internacionales por medio de la aprobación del Senado. El mismo artículo en su fracción III establece que es función del Presidente nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado. La fracción I del artículo 76 establece que el Senado debe analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el mismo poder. Finalmente, la fracción II del mismo artículo lo faculta para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo Federal.

El 6 de diciembre de 1977 se aprobó una reforma a la fracción primera del artículo 76 en la que el Senado obtuvo una coparticipación en el análisis de la política exterior. La Constitución de 1917 le había otorgado como facultad exclusiva: aprobar tratados y convenciones diplomáticas. Sin embargo, la reforma a esta fracción dio la atribución de analizar la conducción de la política exterior del Ejecutivo. El propósito de esta reforma fue fortalecer al Senado en esta materia y asemejarlo al sistema estadounidense, en el que el Senado tiene la función de dar consejo y consentimiento en la conducción de la política

exterior (González & Ríos, 1994). Aunque el objetivo era loable, el control del Partido Revolucionario Institucional sobre ambas Cámaras y, en general, sobre todos los poderes de la Unión limitaba las funciones del Senado. A su vez, únicamente se especificaba el análisis y no su función como consejero. Por lo tanto, fuera de la aprobación de tratados internacionales y ratificación de nombramientos no podía influir en las decisiones de política exterior.

Por otro lado, la fracción X del artículo 89 de la Constitución original de 1917 establecía que es facultad del Presidente “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.”⁶ Los principios de política exterior no se incluyeron en el texto original y la atribución de ratificar los tratados internacionales se daba al Congreso y no exclusivamente al Senado. Emilio O. Rabasa (Secretario de Relaciones Exteriores de 1970 a 1975) argumentó que no era necesario incorporar los principios de política exterior en la Carta Magna porque ya estaban establecidos en los tratados internacionales (Rabasa, 2005). Sin embargo, el 11 de mayo de 1988 se elevaron a rango constitucional los principios de la política exterior mexicana y se corrigió la atribución de ratificación en tratados internacionales con exclusividad para el Senado en concordancia con los artículos 76 y 133 constitucionales (Rabasa, 1994). Con la reforma de ese año, el artículo 89, fracción X quedó con la siguiente redacción:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: (...)

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o

⁶ Texto Original de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y por la seguridad internacionales.

Los principios de la política exterior mexicana son producto de los antecedentes históricos del país. La autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de controversias fueron resultado directo de las intervenciones extranjeras que sufrió México durante el siglo XIX y a principio del siglo XX. Los otros cuatro principios provienen de acuerdos internacionales y de las vicisitudes globales.

La reforma más reciente en materia de política exterior la publicó el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2007 con las modificaciones a los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X. En éste último, la reforma faculta al Presidente para terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones sobre los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, sometiéndolos a la aprobación del Senado. La reforma a la fracción I del artículo 76 adiciona a las atribuciones del Senado la ratificación de la decisión del Presidente en los puntos antes mencionados.

Con base en lo anterior, la coordinación en política exterior entre el ejecutivo y el legislativo en México tiende a ser alta si el Presidente pertenece al partido con una mayoría de 50% + 1 en el Senado. En caso contrario, la coordinación tiende a ser menor, pues los senadores serán más críticos al ratificar tratados internacionales y al nombrar a los diplomáticos propuestos por el Presidente. Durante el proceso de gestación, negociación y ratificación del TLCAN, el PRI tuvo el 95% de los curules en el Senado de la República (1988-1994), por lo que la coordinación era muy alta. La democratización en México permitió las reformas electorales y estructurales necesarias para generar una mayor apertura política, lo cual dio fuerza a la oposición y le permitió ocupar más escaños en los

distintos niveles de gobierno. Las atribuciones en negociaciones comerciales internacionales dan al Presidente la capacidad de celebrar tratados internacionales y al Congreso, específicamente al Senado, de ratificarlos.

Bajo esta condición, el Senado se convierte en un jugador importante en la ratificación y participación de negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, dentro del proceso de decisión, desde la noción de iniciar un tratado internacional de cualquier índole hasta su votación y ratificación, hay lineamientos o acciones que llevan a la consecución del tratado. La gestación de un tratado internacional involucra nombramientos de funcionarios y representantes, inclusión de sectores afectados, grupos de interés, creación de mesas de negociación, entre una gama considerable de movimientos políticos y burocráticos. Crear los medios de interlocución que involucren a los distintos grupos de la sociedad civil se torna indispensable para asegurar la coordinación. La votación del Senado y la ratificación presidencial es sólo el último paso. Por tanto, para el estudio de caso que atañe a esta investigación se explicarán las acciones que tomó el gobierno federal para dar seguimiento al TLCAN en 1994.

A mediados de los años ochenta, en respuesta a la crisis de 1982, las autoridades mexicanas implementaron acciones a favor de la liberalización comercial. Estas acciones significaron el inicio de una profunda transformación del Estado, principalmente en la política económica, la cual sólo resguardaría aspectos estratégicos y abriría el acceso a la inversión privada nacional y extranjera. El giro neoliberal favoreció el sector exportador y la diversificación de mercados en lugar del proteccionismo y el crecimiento interno que mantenía el modelo de sustitución de importaciones. A partir de 1985, México llevó a cabo reformas institucionales y económicas en materia de la política de inversión, desregulación administrativa, política sobre competencia comercial, reformas en materia aduanera y

modernización institucional. La desaparición progresiva de las barreras comerciales significó el cambio más representativo en la política económica nacional con la reducción de cuotas, la aprobación de nuevas licencias de importación y el impulso al sector exportador mexicano (OCDE, 1996).

La nueva política económica llevó a México a tener una actuación internacional cada vez más activa en foros regionales e internacionales. México ingresó al GATT (*General Agreement on Trade and Tariff*, hoy la Organización Mundial de Comercio, OMC) en 1986, lo que lo obligó a modificar las reglas del comercio internacional y a comprometerse con la liberalización comercial paulatina por medio de organismos multilaterales. El ejemplo más significativo fue la participación de México en la Ronda Uruguay, firmada en 1994, que redujo barreras comerciales y adaptó estatutos mexicanos de acuerdo a las reglas del órgano multilateral (Lawrence, 1996).

El gobierno mexicano se insertó con gran credibilidad en la economía internacional, por lo que Salinas de Gortari aprovechó el momento coyuntural para negociar con Estados Unidos un acuerdo comercial que facilitara el intercambio de bienes y servicios en la región de América del Norte. Estados Unidos ya había firmado con Canadá un tratado de libre comercio en 1988, por lo que integraría a ambos países en la negociación de un nuevo tratado. Así pues, el proceso de apertura condujo a México a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Lustig, 1994).

El TLCAN fue controversial debido a las diferencias económicas, políticas y sociales de México con Estados Unidos y Canadá, por lo que era indispensable regular correctamente todos los sectores de la economía. En los tres países, parte de la población se oponía fervientemente, mientras otra lo apoyaba igualmente; habría grupos beneficiados y perjudicados. Los grupos de interés debían ejercer su influencia en la dirección que

convenía a sus intereses. La aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense en noviembre de 1993 fue muy cerrada: Cámara de Representantes: 234 a favor y 200 en contra; Senado: 61 a favor y 38 en contra (Cámara de Representantes y Senado de Estados Unidos). En México por el contrario tuvo una amplia mayoría en el Congreso debido a la conformación política del mismo; sin embargo la negociación se dio con los grupos y sectores afectados.

Antes de exponer la participación de nuevos actores cabe destacar que el sistema político mexicano antes de 1997 tenía una baja pluralidad política, pues el Partido Revolucionario Institucional controlaba ambas Cámaras, además de que el titular del Ejecutivo era el líder indiscutible del partido. Por tanto, el estudio de coordinación en política exterior y participación de nuevos actores puede ampliarse a partir de que el partido hegemónico perdió el poder en la cámara baja en 1997 y, posteriormente, la presidencia en el año 2000. La fragmentación política anterior a este periodo era muy baja, la oposición se limitaba a una mínima participación en el Congreso, en legislaturas locales y municipios. Así, a pesar de que el Senado tiene atribuciones constitucionales de ratificación de nombramientos diplomáticos y algunos altos funcionarios, así como la ratificación de tratados internacionales, la disciplina partidista se imponía y seguían las políticas del líder, el Presidente.

Entonces, ¿quiénes fueron los actores involucrados en el TLCAN? Primero, una vez que el gobierno de Salinas decidió iniciar el proceso del tratado internacional, debía nombrar al equipo que dirigiría las negociaciones comerciales internacionales y que siguiera la política exterior y los fines del poder ejecutivo. Cuando Salinas llegó al poder en 1988, el gobierno federal carecía de un órgano efectivo para coordinar la política exterior y particularmente el área de comercio internacional. Schiavon y Ortiz Mena

argumentan que a pesar de que las facultades estaban concentradas en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la cantidad y diversidad de asuntos internacionales rebasaba sus capacidades, por lo que tenía dos alternativas: reformar la burocracia existente en asuntos internacionales o crear una nueva organización burocrática encargada de coordinar los esfuerzos de la nueva política exterior (Schiavon y Ortiz Mena, 2001). El resultado fue la transferencia de atribuciones de la SRE a otras Secretarías de Estado y a un cuerpo especializado que negociaría el TLCAN.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 es la norma internacional que regulaba los procesos de negociación internacional y firma de tratados. El titular del Ejecutivo nombró a los representantes en las misiones en el exterior y siguió los lineamientos de la Convención. Los autores antes citados, resaltan el ejemplo de la participación, en calidad de observadores, de la Comisión de Aranceles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la Ronda Tokio de negociaciones multilaterales del GATT de 1973 a 1979. Se decidió tal representación debido a la importancia de los aranceles como ingreso tributario y pieza clave de la política comercial (*Ibid.*). Las atribuciones no estaban correctamente definidas y varias organizaciones burocráticas tenían injerencia en asuntos internacionales de índole comercial.

En este marco, los actores identificables que detonó la apertura comercial fueron:

- 1) Organizaciones burocráticas: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), SHCP, SRE, Oficina de Presidencia de la República (OPR) y, si dividimos por sectores la negociación comercial, también intervienen, en mayor o menor medida, la Secretaría de Agricultura, Secretaría del Trabajo, Secretaría de Turismo, Secretaría de Comunicación y Transportes y la Secretaría de Energía;

- 2) Sindicatos: Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), entre otros;
- 3) Empresarios y;
- 4) Misiones de negociación: Nombramientos presidenciales que otorgaron plenos poderes para negociar tratados internacionales;

Las organizaciones burocráticas intervinieron directamente en la negociación del tratado. La SRE con base en la fracción I del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) debe:

Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

Esto otorgó plena competencia a la SRE de intervenir en la negociación del TLCAN, aunque sea por medio de la coordinación u observancia del seguimiento de las negociaciones, sin afectar las acciones de las otras dependencias. Si volvemos a la definición de coordinación en política exterior que es la capacidad de generar consenso entre los actores involucrados con o sin facultades legales por medios institucionales para consensuar una política exterior común, la SRE, tácitamente, tiene la atribución de consensuar las posiciones para conducir la política exterior. Así pues, se limitó a actuar en el marco de la fracción I del artículo 28 de la LOAPF.

La necesidad de especialistas en cuestiones comerciales limitó enormemente la capacidad de la SRE, ya que su servicio civil de carrera no había reclutado personal

especializado en política económica exterior. Esto llevó al ejecutivo federal a buscar personal especializado que pudiera negociar y obtener los mejores dividendos de la negociación. La falta de capacidades técnicas hizo que el presidente redujera la participación de esta Secretaría a cuestiones políticas y diplomáticas en las que tenían ventajas comparativas (Schiavon y Ortiz Mena, 2001). Así, se puede decir que se pasaron por alto los ordenamientos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, pues su artículo 1º estipula que:

Artículo 1. El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado, específicamente, de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mantendrán coordinación con la Secretaría para el ejercicio de acciones en el exterior.

Además de esto, el reglamento interno de la SRE se modificó durante la administración de Salinas, quitando atribuciones comerciales a esta dependencia y otorgándolas a la SECOFI. Específicamente: el apoyo y la promoción del comercio internacional, mediante la captación, difusión, seguimiento y evaluación de la información, en coordinación con la unidades administrativas competentes estipulado en la fracción XIV del artículo 12 del reglamento interno de la SRE de 1993; la coordinación de la participación de México en reuniones y eventos internacionales de carácter económico (fracción XII, art. 12) y; la reunión con los organismos de la Administración Pública

Federal que se ocupen de cuestiones económicas internacionales bilaterales y participar en los mecanismos intersecretariales. La SECOFI absorbió estas atribuciones y quedó a cargo de la coordinación y seguimiento de la política exterior económica (González, 2007; Schiavon y Ortiz Mena, 2001).

¿Qué papel desempeñó la SECOFI en la negociación del TLCAN? La SECOFI fue totalmente reestructurada durante el sexenio de Salinas. Redujo su personal e incorporó a especialistas en economía altamente calificados, de forma que desempeñaran adecuadamente las nuevas tareas enfocadas al comercio internacional. Así, en 1990 se creó la Oficina de Negociación del TLC en la SECOFI que se transformó en la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, la cual recibió atribuciones de coordinar y diseñar la política comercial exterior y, también, de proponer las estrategias y esquemas para la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias (González, 2007; Schiavon y Ortiz Mena, 2001). Esto causó fricciones entre la SRE y la SECOFI por la duplicación de funciones y, por tanto, descoordinación.

Los autores ya citados también resaltan el papel fundamental que desempeñó la Oficina de Presidencia de la República, pues tuvo la tarea de centralizar y coordinar todas las acciones del gabinete, de forma que se siguieran al pie de la letra programas de la política del ejecutivo federal. Se definieron reuniones de gabinete, en las cuales se tomaban las decisiones más importantes con los distintos secretarios de Estado. Explican que sólo cinco Secretarías integraban estas reuniones en las que se tomaban un número considerable de decisiones. Para 1992, lo integraban la SRE, la SHCP, la SECOFI, la Procuraduría General de la República y el Secretario de Gobernación. De esta manera, la negociación,

gestación y directrices fundamentales para el TLCAN salieron de este selecto círculo.⁷ La coordinación era alta en este sentido. La SRE quedó disminuida, la SECOFI empoderada, la SHCP, a cargo de Pedro Aspe, acotada pero con un peso decisivo y el Procurador con competencia constitucional.

En este caso, se pueden observar los primeros cambios en las facultades legales, auspiciados desde la misma Presidencia. Los nuevos actores fueron aprobados por el ejecutivo federal y cambiaron el *status quo* que mantenía la coordinación en política exterior. En lugar de especializar a su cuerpo diplomático, otorgó facultades al personal ya capacitado y de confianza que seguiría sus políticas en SECOFI. El modelo neoliberal, que llevó a la apertura económica, condujo a desconcentrar el poder de decisión de la SRE, ergo, a hacer dispersa la coordinación en política exterior.

Los sindicatos también cambiaron el escenario en la negociación fuera del ejecutivo. La presión que ejerce este tipo de organizaciones se basa en la fuerza gremial y sectorial que defiende los intereses de los trabajadores. La apertura económica significaba cambiar el equilibrio laboral, promover la industria exportadora, incentivar la inversión extranjera, abrir productos mexicanos a la competencia del mercado, generar un crecimiento acelerado y, en general, cambiar la política que había seguido México desde los años treinta de sustitución de importaciones. La estructura laboral se modificaría en el corto o en el largo plazo y, a su vez, esto se traduciría en dejar vulnerable algunos sectores de la economía a las vicisitudes de la economía regional. La protección de sectores específicos, sobre todo la

⁷ Con el fin de profundizar en el papel de la OPR, la SRE, la SECOFI y la negociación del TLCAN y del TLCUE bajo las presidencias de Salinas y Zedillo revisar: Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena, “Apertura Comercial y Reforma Institucional en México (1988-2000): Un Análisis Comparado del TLCAN y el TLCUE”, 2001, *Foro Internacional*, v. 41, n. 4 (166) (octubre-diciembre 2001), pp.731-760.

agricultura, se convirtió en la bandera de estos grupos de interés. Se demandaba la apertura paulatina para no dañar la estabilidad tanto de productos como de sectores y trabajadores o campesinos. Por ejemplo, el maíz, frijol, azúcar, leche y otros alimentos tendrían aún gravámenes arancelarios para primar la producción nacional con una apertura programada a 10 años, que después se aplazaría hasta 2008. La defensa sectorial representó una lucha efectiva que cambiaría algunas condiciones en la redacción del TLCAN.

Es importante destacar que en México y en el derecho internacional, la firma y ratificación de un tratado internacional compromete al Estado. A su vez, jerarquiza al tratado al hacerlo Ley Suprema de la Unión por medio del artículo 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente por debajo de ésta jerárquicamente. Por tanto, un cambio en la redacción del tratado significaba un cambio en cuestiones legales que comprometerían después a los sectores. Las facultades legales ahí definidas debían ser minuciosamente revisadas para conseguir el máximo beneficio. A pesar de esto, el sector sindical se mostró tibio ante los cambios que se acercaban, pues no promovió el análisis ni el debate de sus posibles consecuencias. Se limitó a exigir que la legislación laboral no cambiara en el contenido de los contratos colectivos y en su relación con el Estado (Narváez, 2001).

La CNC, bajo el cargo de Hugo Andrés Araujo (1988-1994), respaldó la entrada en vigor del TLCAN en 1994, debido a la estructura corporativista que históricamente ha caracterizado al sindicalismo mexicano. El apoyo no fue directamente al TLCAN, sino al partido en el gobierno. Su posición fue criticada al interior y al exterior del sindicato, ya que escindió su estructura. Grupos al interior lograron ejercer presión para alargar los tiempos de apertura de ciertos productos, pero su presión no tuvo las dimensiones esperadas. Las dirigencias posteriores de Heladio Ramírez López y Cruz López Aguilar

criticaron e incluso se sumaron a las movilizaciones en contra del tratado (*La Jornada*, 2 de enero de 2003). El sindicalismo mexicano ganó autonomía con el proceso de liberalización y lo empoderó de forma que su voz fuera válida y legítima y no estuviera condicionada a la estructura corporativista ligada al partido dominante. Ramírez y López Aguilar se encontraron en una posición más cómoda para defender los intereses de sus agremiados porque ya no dependían plenamente del partido en el gobierno. El cambio más importante en su comportamiento se puede observar a partir de 1997, cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara baja. El comportamiento de la CNC a partir de esta fecha se ha opuesto fervientemente al tratado y a los tiempos de apertura. Así pues, se puede observar que la apertura económica aunada al inicio de la democratización en México cambió el papel crítico del sindicalismo, convirtiéndolo en un actor más activo.

La CTM no definió posición hasta el 19 de agosto de 1991, en un documento en el que se apegó a la política del ejecutivo. En este documento especificó que el tratado comercial no debía vulnerar los derechos de los trabajadores y evitar la pérdida de fuentes de empleo. Así, la CTM defendió también el TLCAN, pues compartía que el tratado generaría desarrollo económico al incrementarse la producción y, consecuentemente, se traduciría en un bienestar para los trabajadores mexicanos. Fidel Velázquez, dirigente del CTM de 1950 a 1997, manifestó que México alcanzaría altos niveles de crecimiento y que la CTM apoyaba incondicionalmente el TLC porque el gobierno federal defendía los intereses de los trabajadores (*El Financiero*, 19 de junio de 1991; y Narváez, 2001). El gobierno de Salinas tuvo el apoyo amplio y abierto del sindicalismo mexicano. Fue poca la oposición en contra del tratado, pero la participación se intensificó en los años posteriores a la firma. En términos generales, Narváez arguye que los sindicatos mexicanos mantuvieron un papel de espectadores más que de actores en la negociación del TLCAN.

Hubo un pequeño grupo de dirigentes sindicales que integraron la comisión negociadora mexicana, pero su intervención fue muy reducida. Por el contrario, el sector patronal, los empresarios, tuvo una amplia participación con más de 500 empresarios como asesores de gobierno, en 171 ramas industriales y en 16 comisiones. Comparado con el sector sindical que sólo fueron seis y apenas se les informaba de las decisiones y negociaciones (Narváez, 2001).

Los empresarios mexicanos gozaban de una mayor autonomía frente al sindicalismo ante al Estado. Estos se habían mantenido ajenos al control estatal y, a su vez, protegidos para estimular la economía y generar crecimiento. Durante el modelo de sustitución de importaciones, el Estado protegió a los empresarios con una economía cerrada para blindarlos de la competencia internacional y generar crecimiento interno. El Estado se encargaba, políticamente, de crear un clima favorable para las inversiones, controlando a los actores populares que podían significar un desafío, los sindicatos. Esto cambió con la apertura económica, pues el Estado mexicano abandonó su función de agente de desarrollo económico y subordinaba su acción a las necesidades de capital. Las organizaciones empresariales comenzaron a defender o perseguir sus intereses ante la liberalización (Bizberg, 1999).

A principios de 1990, el sector privado mexicano impulsó su propio proceso de consultas sobre la factibilidad y conveniencia de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Las consultas fueron lideradas por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la organización empresarial más importante creada en 1976, integrada por la industria, el comercio y los sectores agropecuario y de servicios (Lara de Sterlini, 2003).

Así, en la negociación del TLCAN, los empresarios se mostraron reacios e influyeron enormemente en el resultado de las negociaciones. En este escenario, las divisiones fueron

más claras, pues había sectores que resultarían considerablemente beneficiados con una postura de libre mercado y otros tendrían fuertes desventajas con la apertura y estaban inclinados a la protección. De esta manera la intervención se presentó por sectores, en la que los empresarios con competencia se reunían con el gobierno y cabildeaban para llegar a acuerdos favorables. La CCE, por medio de la Coordinación de Organismos Empresariales para el Comercio Exterior (COECE), organizó un foro neutral que tomaría la decisión final para evitar conflicto dentro de las Comisiones (*Ibid.*). Los empresarios lograron cambiar la redacción del tratado, en el cual influyeron legalmente. Como se explica anteriormente, un tratado internacional se hace Ley Suprema de la Unión, por tanto, los empresarios pugnaron por influir legalmente en la negociación por medio de las comisiones de negociación. De esta manera, estos actores se fortalecieron, influyendo directa y legalmente en las decisiones de política económica exterior. El órgano más representativo fue la COECE, creado en 1990 por la CCE, la cual aglutinó los intereses del sector privado mexicano para defender y representar sus intereses en negociaciones comerciales internacionales.

Además de la injerencia directa de los empresarios, la presencia representativa del sector sindical y la burocracia que intervino en el tratado, la misión en el exterior de negociación también tuvo repercusión en la coordinación en política exterior. Como se menciona anteriormente, el ejecutivo federal cambió las directrices de cómo funcionarían las decisiones de política económica exterior. Otorgó a la SECOFI la facultad de promover y coordinar las negociaciones comerciales internacionales. Bajo esta lógica, el Presidente de la República debía otorgar plenos poderes para capacitar al titular o subtitulares de esta Secretaría con las facultades para representar al Estado mexicano. El 2 de enero de 1992 se publicó la Ley sobre la Celebración de Tratados con el fin de definir las directrices que

seguirían la firma de tratados. Así, el artículo 3º de la Ley de Celebración de Tratados (LCT) especifica que corresponde al Presidente de la República otorgar plenos poderes, los cuales están definidos por el artículo 2, fracción VI de la misma ley como: el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados (LCT, 1992). Por tanto, a quien otorgue el Presidente plenos poderes representará a México con la capacidad de comprometerlo. Entonces, ¿a quién o quiénes otorgó el Presidente plenos poderes durante la negociación del TLCAN? Otorgó plenos poderes al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, y al Subsecretario de Comercio Internacional, Herminio Blanco. Estos dos personajes fueron los responsables directos de la negociación del TLCAN. Claro que después debía ser aprobado por el Senado y ratificado internacionalmente por el Presidente de la República. La SRE se limitó a la observancia y seguimiento de las negociaciones con una baja participación, principalmente política y diplomática.

Otro punto que es importante resaltar es que en el artículo 4º de la misma ley se explica que para que los tratados sean obligatorios en territorio nacional deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. Esto otorga el poder de veto de bolsillo al Presidente, de forma que puede ser aprobado o ratificado por el Senado, pero corresponde al ejecutivo publicarlo y la misma ley no define un plazo específico para esta acción. Dentro de las acciones de coordinación, la misma ley en el artículo 6º atribuye a la Secretaría de Relaciones Exteriores la coordinación de las acciones necesarias para la celebración de un tratado, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Otra forma en la que intervinieron los actores fue por medio del cabildeo a congresistas estadounidenses. En esta acción se unieron tanto empresarios como el

gobierno. El cabildeo se realizó principalmente por la embajada mexicana en Washington, entonces a cargo de Gustavo Petriccioli, empresarios y cabilderos profesionales.⁸ Según Jorge Chabat, México emprendió la campaña más cara y elaborada que ningún otro gobierno extranjero haya llevado a cabo jamás en Estados Unidos (Chabat, 2000). El objetivo era convencer a los congresistas de Estados Unidos de apoyar el tratado a cambio de ciertas prerrogativas que se ofrecían directamente a los representantes y a su distrito electoral. El gobierno y la COECE fueron los actores más activos en esta tarea. Se calcula que estos actores gastaron alrededor de 25 millones de dólares entre 1989 y 1993, cifra que se incrementó a 30 millones de dólares a fines de 1993 (*Ibid.*). Los empresarios y el gobierno lograron gestionar por los medios disponibles la aprobación del tratado, consolidar el TLCAN y elevarlo a Ley Suprema de la Unión. Las facultades legales se modificaron, creando un nuevo *status quo* de política económica exterior. Los actores influyeron informalmente modificando el posible resultado (*output*) de la política económica exterior.

Como conclusión de esta sección, es posible observar que la apertura económica generó algunos cambios importantes en facultades legales que condujeron a desconcentrar el poder de decisión en materia de política exterior. Primero, el neoliberalismo encausó el nuevo modelo económico del país a la apertura económica. Salinas adoptó este modelo e inicio procesos de liberalización, los cuales generaron nuevos actores que tenían intereses

⁸ Principalmente se trató de empresas estadounidenses especializadas en el cabildeo: Burson-Marsteller, Cleary & Gottlieb, Shearman & Sterling, Walter & Associates, Public Strategies, Brock & Company, entre muchas más. Las primeras dos fueron las que registraron ingresos más altos entre 1990 y 1993. La COECE también fungió como cabildera independiente y contrató únicamente a dos empresas: Apodaca and Sosa y Advanced Strategies; con un gasto aproximado de \$1,200,000 dólares. Las otras contrataciones fueron hechas principalmente por la SECOFI, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), Cemex y por el Presidente. La SECOFI tiene un registro de haber contratado 17 empresas de cabildeo con un gasto aproximado de 25 millones de dólares. (Tood A. Eisenstadt en: Velasco, 2000).

diversos a favor o en contra de la apertura: organizaciones burocráticas, sindicatos y empresarios. También reestructuró la burocracia, creando un cuerpo especializado en política económica exterior, bajo el cobijo de la SECOFI. El ejecutivo federal modificó las atribuciones de la SRE ante la falta de especialistas en comercio exterior y las atribuciones fueron conferidas a la SECOFI: promover y coordinar las negociaciones internacionales. La apertura económica creó necesidades en la esfera ejecutiva que fueron satisfechas modificando el marco legal para delegar atribuciones a otras dependencias. Segundo, el ejecutivo promulgó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre la Celebración de Tratados el 2 de enero de 1992 con el fin de definir las directrices en esta materia. Otorgó atribuciones a la SRE de coordinación, pero sin afectar el ejercicio de otras dependencias: una coordinación laxa. Tercero, los sindicatos no ejercieron una presión sustantiva que modificará facultades legales. Únicamente ejercieron una presión indirecta en algunos sectores. En cambio, los empresarios sí ejercieron una presión directa y sustantiva que les dio atribuciones legales, por medio de la SECOFI, para intervenir en la negociación del tratado. La CCE, la COECE y SECOFI organizaron comisiones sectoriales que negociarían el tratado con el fin de proteger los sectores más vulnerables y beneficiar los que tenían posibilidades de desarrollo. Finalmente, tanto los empresarios como el gobierno influyeron informalmente, por medio del cabildeo, a congresistas estadounidenses, lo que modificó el posible resultado que elevaría a rango constitucional el tratado. Esto consolidaría el cambio en las facultades legales. Los nuevos actores tuvieron una influencia directa en la política exterior económica.

Si se regresa a la gráfica 1, se observa un cambio en los flujos comerciales como porcentaje del PIB a partir de 1994, sin embargo el proceso de negociación y de apertura comenzó desde 1988, y es más notorio si se regresa un poco más, desde la entrada de

México al GATT. Los cambios en los flujos comerciales son resultado de la apertura económica y la intervención de nuevos actores son resultado de los procesos de liberalización. Los actores influyen en la política exterior para obtener mayores beneficios al momento de la apertura. Así pues, la coordinación entendida como la disposición metódica de decisiones por medios formales e informales que unifican una posición hacia el exterior fue alta en México en la firma del TLCAN, sin embargo se hizo dispersa en las facultades legales, trasladando las atribuciones de la SRE a la SECOFI.

B. BRASIL Y EL MERCOSUR

En Brasil, las fracciones VII, VIII, XIX y XX del artículo 84 de la Constitución establecen como atribuciones del Presidente el mantener relaciones con Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a referendo del Congreso Nacional; declarar la guerra, en caso de agresión extranjera, con la autorización o propuesta del Congreso; celebrar la paz, con la aprobación o a propuesta del Congreso respectivamente. A su vez, el artículo 21, define como competencias de la Unión mantener relaciones con Estados extranjeros y participar en organismos internacionales (fracción I); declarar la guerra y celebrar la paz (fracción II) y; asegurar la defensa nacional (Constitución de la República Federal de Brasil, diciembre, 2006). En este caso, puede entenderse por la Unión a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sin embargo son sólo los primeros dos los que tienen atribuciones en política exterior bien definidas constitucionalmente (Bernardi, 2005).

El artículo 49 atribuye al Congreso de la Unión la capacidad de: resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarren encargos o

compromisos gravosos al patrimonio nacional (fracción I); autorizar al Presidente de la República a declarar la guerra, celebrar la paz y permitir a fuerzas extranjeras transitar o permanecer en el territorio (fracción II) y; autorizar al Presidente o Vice-Presidente de la República a ausentarse del país, cuando la ausencia exceda los quince días (fracción III). Como atribuciones exclusivas del Senado en materia de política exterior, pertenecen: aprobar previamente, por voto secreto, la selección de los jefes de misión diplomática de carácter permanente (fracción V) y; fijar, a propuesta del Presidente, límites globales para el monto de la deuda consolidada de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.

J.F. Rezek asegura que las funciones del legislativo son mínimas en política exterior, que la voluntad individual de los legisladores es necesaria, pero no suficiente, pues la tradición constitucionalista y presidencial brasileña reserva al gobierno, liderado por el Presidente, toda dinámica de relaciones internacionales. El Presidente tiene la competencia desde establecer o romper relaciones diplomáticas hasta participar en los procesos de elaboración de tratados (Bernardi, 2005). La ratificación de los tratados internacionales en el Congreso se presenta en el marco de la discusión en ambas cámaras. En primer término, por la Cámara de Diputados según a lo dispuesto en el artículo 64 constitucional que dice que la discusión de las iniciativas presidenciales comenzará en la Cámara baja. Pasa por las comisiones con competencia y, una vez aprobado, pasa al pleno para votación. Después de votado, según el artículo 65 de la Constitución, es enviado al Senado para su apreciación. Una vez que es votado por el pleno, se devuelve al Presidente quién puede concretar el tratado con la ratificación. Cabe destacar, que el Presidente no está obligado a ratificar el tratado y la Constitución de 1988 no establece ningún plazo para que el Presidente ratifique

el tratado después de haber sido aprobado por el Congreso (Bernardi, 2005), el llamado veto de bolsillo.

La relación ejecutivo-legislativa en política exterior limita al Congreso a ratificaciones tanto en nombramientos como en tratados internacionales. En cuanto a la ratificación de nombramientos diplomáticos, el Congreso acepta casi por unanimidad las propuestas, pues históricamente la credibilidad y legitimidad del cuerpo diplomático brasileño, a servicio del Ejecutivo, tiene un alto reconocimiento dentro de todos los poderes y niveles de la Unión. En cuanto a tratados internacionales, el Congreso no tiene un plazo fijo para la discusión, apreciación o ratificación de los mismos, lo cual también le otorga un veto de bolsillo que eventualmente puede ser puesto en práctica. Sin embargo, más allá de la facultad de veto, en el Congreso brasileño el número efectivo de partidos es alto y las coaliciones ganadoras se forman en el marco de las negociaciones entre los partidos. La aprobación de tratados comerciales afecta intereses sectoriales que finalmente brindan apoyo electoral, por lo que el Presidente puede asegurar el éxito de la apertura económica con la negociación con las distintas fracciones partidistas y los líderes de los sectores representados y afectados con la liberalización (Weyland, 2007). Como se arguye en la sección anterior, además de esto, la gestación de un tratado internacional también involucra el nombramiento de funcionarios y representantes, negociación con grupos de interés y movimientos políticos y burocráticos (Schiavon y Ortiz Mena, 2001).

Ahora bien, bajo la lógica del impacto de la apertura económica en la coordinación en política exterior, se analizará el caso del Mercosur para probar que debido a una baja y paulatina apertura económica, los nuevos actores no ejercieron una elevada presión para cambiar las facultades legales, lo cual permitió que el Itamaraty mantuviera concentrados los procesos de decisión sin un cambio considerable en la coordinación en política exterior.

Hasta finales de los años ochenta, Brasil adoptó el modelo nacional de desarrollo autónomo por medio del sistema de sustitución de importaciones para expandir su industria nacional, estimular la exportación y controlar los sectores estratégicos de la economía de Estado. Debido a este proteccionismo y a las ventajas que esta estrategia ofrecía a países grandes dotados de importantes recursos naturales, la economía brasileña se convirtió en una de las más cerradas del mundo (Van Deijk, 2002). Sin embargo, las frecuentes crisis de los años ochenta deslegitimaron la orientación proteccionista como estrategia de desarrollo y surgió la necesidad de buscar respuesta a las graves crisis con una apertura a los mercados internacionales. Peter Smith asegura que el libre comercio debía ser considerado como estrategia central para cualquier solución de largo plazo en América Latina y sostenía que para conseguir un progreso duradero la clave estaba en la integración regional (Smith, 1993).

Así, en 1988, el ex-secretario general del Itamaraty, Paulo Tarso, expuso la nueva visión de liberalización para enfrentar los nuevos retos del desarrollo nacional en lugar del modelo de sustitución de importaciones (Van Deijk, 2002). Posteriormente, con la entrada al gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992), la posición de política económica exterior cambió radicalmente hacia el liberalismo económico con el fin de generar el desarrollo económico por medio del mejoramiento de las relaciones económicas con otros países del mundo. Puntualmente, Collor adoptó como política exterior las alianzas estratégicas,⁹ el universalismo y el pragmatismo. Las alianzas estratégicas buscaban: a) la atracción de inversiones, acercamiento a nuevos mercados, desarrollo tecnológico y nuevas

⁹ *Parcerias estratégicas* o alianzas estratégicas: Relaciones políticas y económicas prioritarias recíprocamente remuneradoras. Concepto desarrollado por Antonio Carlos Lessa en su artículo “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”, *Revista Brasileira de Política Internacional.*, v.41, p.29 - 41, 1998.

fuentes de energía; b) mayor participación en foros internacionales bilaterales y multilaterales; c) diversificación de las relaciones internacionales (separación de la influencia estadounidense); d) integración en los flujos económicos internacionales y; e) la construcción de una presencia internacional propia. El universalismo tiene relación con la diversificación de las relaciones internacionales que se basó, principalmente, en una diversificación de los flujos comerciales y relaciones políticas con países de todos los continentes. El pragmatismo fue el seguimiento práctico de las dos posiciones anteriores por medio de la persecución de resultados y la obtención del máximo beneficio para el país de las relaciones resultantes: la visión operacional de las relaciones internacionales (Lessa, 1998).

En este contexto, Brasil priorizó sus relaciones estratégicas con los países de América del Sur y, sobre todo, con los países vecinos. Estableció como interés inmediato el fortalecimiento de las relaciones comerciales y la posibilidad de la integración regional como eje de desarrollo. La negociación del Tratado de Asunción en 1991, Mercosur, y la rápida respuesta de las economías a las nuevas reglas en el comercio intra-regional produjeron elevados flujos comerciales e inversiones transfronterizas (Hirst, 1999). Esto aceleró el proceso de integración y resaltó los intereses económicos de apertura de Brasil. Así, los intereses sectoriales comenzaron a surgir ante el acercamiento regional. Sin embargo, a pesar del enorme interés de incentivar la integración y aumentar los flujos comerciales, Brasil los mantuvo muy bajos durante los años noventa, principalmente en las exportaciones. Motta Veiga lo adjudica a la reducción de competitividad ante la apertura comercial, a la carga impositiva, a inversiones extranjeras y la inestabilidad macroeconómica (Motta Veiga, 2006).

El Mercosur o Mercado Común del Sur es el bloque de integración regional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que surgió a partir del Tratado de Asunción que marcaba las pautas de la integración comercial paulatina. Fue firmado por los jefes de Estado el 26 de marzo de 1991 y entró en vigor hasta el 1° de enero de 1995, después de haber sido ratificado por los Congresos. Más adelante se explicará el papel del Congreso brasileño como un actor relevante en algunos acuerdos de la apertura comercial, pues, a diferencia de México, la fragmentación partidista era alta.

Brasil aplicó políticas de estabilización en la década de los noventa, las cuáles revirtieron de forma parcial la contracción de la producción y el sector exportador, esto también debido a la inestabilidad del real ante la crisis de 1994. En este contexto, Brasil tuvo, durante 20 años, un crecimiento limitado de capacidades productivas y de inversiones, las cuales tuvieron un efecto directo en el desempeño exportador (*Ibid.*). A partir de los noventa, Brasil comenzó a aplicar políticas de desregulación, privatización y liberalización impulsadas por el Consenso de Washington¹⁰ de 1990. Mercosur fue el seguimiento más representativo de la nueva política brasileña junto con el Plan Real. Este último tenía el objetivo de controlar la hiperinflación que junto con la apertura comercial y las privatizaciones mantendrían estable la economía. Collor de Mello inició la transición que continuaría Itamar Franco después de 1992 (Sainz y Calcagno, 1999).

El Mercosur resultó más controversial para los otros países debido al tamaño de la economía brasileña. Sin embargo, los grupos de interés brasileños no representaron una

¹⁰ El Consenso de Washington proponía 10 medidas de política económica que debían aplicar los países de América Latina: Disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades de gasto público, reformas impositivas, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio competitivas, liberalización del comercio internacional, liberalización a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad (Williamson, 2004).

presión pujante para el proceso de negociación del tratado comercial y la integración regional. El sector exportador creía que la apertura sí incrementaría sus flujos comerciales y generaría el crecimiento que la década de los ochenta les había negado. Las importaciones sí aumentaron considerablemente, principalmente de Argentina a partir de 1990. La Tabla 3 muestra la variación de las exportaciones e importaciones de Brasil en las décadas de los ochenta y los noventa, únicamente para resaltar la baja apertura que mantuvo a pesar de la entrada en vigor del Mercosur (Vernengo, 2004). Según Vernengo, los actores internos se mantuvieron poco activos durante los procesos de negociación, sin embargo Motta Veiga resalta algunos cambios en facultades legales que generaron nuevos actores y canales de interlocución en las negociaciones.

Tabla 4

Exportaciones e Importaciones de Brasil (Porcentaje de crecimiento)		
	Exportaciones	Importaciones
1981 - 1989	11.5	-1.4
1991 - 2000	5.8	14.3

Fuente: Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil

Entonces, fuera del sector exportador, industrial e intereses transnacionales, cuáles fueron los grupos de interés o nuevos actores que surgieron en consecuencia de la apertura económica. Al igual que el caso mexicano, una vez que el gobierno brasileño decidió liberalizar e iniciar las negociaciones del tratado de integración, debía nombrar al equipo que dirigiría las negociaciones comerciales. A diferencia de México, el Itamaraty sí contaba con un cuerpo especializado en comercio internacional y en política económica exterior. Sin embargo, la intervención de otros actores se tornó indispensable para complementar la negociación. Así pues, se analizarán los mismos actores que en el caso

mexicano para observar su influencia y contestar si tuvieron un impacto en las facultades legales en política exterior. En este caso, el Congreso se torna relevante debido a la distribución de fuerzas políticas, por lo que lo se considera como un actor importante en la apertura económica.

Los actores identificables que detonó la apertura económica en Brasil fueron:

- 1) Poder Legislativo: El Congreso de la Unión y partidos políticos;
- 2) Organizaciones burocráticas: Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE-Itamaraty), Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC), Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), Ministerio de la Casa Civil (Oficina de Presidencia), Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, entre otros;
- 3) Sindicatos: Central Única de Trabajadores (CUT), Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Confederación de pequeños agricultores (CONTAG);
- 4) Empresarios: Confederación Nacional de Industria (CNI) y la Coalición Empresarial Mexicana (CEB) y;
- 5) Misiones de negociación.

El Congreso brasileño, a pesar de tener un alto número efectivo de partidos, se mantuvo semi-activo en las negociaciones comerciales, ratificó el Tratado de Asunción el 30 de octubre de 1991, pero utilizó su poder de veto de bolsillo en casi 20 acuerdos bilaterales de protección a las inversiones que ya habían sido firmados por Presidencia. El ejemplo más significativo fue el Protocolo de Comercio de Servicios que permaneció varios años en el Congreso, esperando su ratificación (Motta Veiga, 2006). Así, la participación del Congreso se fortalece bajo el sistema presidencial de pesos y contrapesos, sin embargo corre el riesgo de sufrir parálisis legislativa. En cuanto a los procesos de

apertura comercial y ratificación de tratados, la Presidencia tuvo que negociar con los partidos políticos en el poder para formar coaliciones de gobierno que respaldaran los tratados. Collor tenía el bono democrático, pues fue el primer Presidente electo democráticamente después de 29 años y después del periodo militar (Thais, 2006). De esta forma, las políticas de liberalización significaban también una transición a un régimen más democrático. Los periodos presidenciales posteriores tuvieron que generar estas coaliciones ganadoras.

Los partidos políticos con mayor representación en el Congreso son: el Partido de los Trabajadores (PT), actual partido en el gobierno con Luis Inácio Lula da Silva; el Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), al que pertenecieron los presidentes Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso; el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB); los Demócratas (DEM); el Partido Progresista (PP); el Partido de la República (PR); el Partido Socialista Brasileño (PSB); el Partido Verde (PV), entre una larga lista. Todos estos han mantenido una representación importante desde la segunda mitad de la década de los ochenta, sin embargo ninguno ha conseguido una mayoría simple en el Congreso, por lo que se incentivan los gobiernos de coalición. La Tabla 5 muestra la distribución de partidos en los dos últimos periodos legislativos.

Tabla 5

Cámara de Diputados		
Partidos	Diciembre de 2002	Diciembre de 2007
PT	83	80
Demócratas	62	58
PMDB	90	92
PSDB	64	57
PP	41	40
PTB	21	20
PR	34	42
PSB	28	30
PDT	23	25
PPS	17	14
PC do B	13	13
PV	13	14
PSOL	3	3
Otros	21	25
Total	513	513
Número efectivo de partidos	9.2	9.4

Fuente: Congreso de la Unión (Weyland, 2007)

El Mercosur se presentó en este escenario en 1991. Los planes de integración se habían presentado desde 1986 y se adoptó como política exterior en respuesta a los bloques regionales que se estaban presentando en el mundo: TLCAN y la Unión Europea. Esto, aunado al bono democrático, ayudó a formar la colación ganadora a la que se integrarían trabajadores y empresarios por medio de los partidos políticos que los representaban. El Partido de los Trabajadores, la oposición, bajo el liderazgo de Lula se unió a la propuesta y respaldó las iniciativas de integración tanto de Collor como de Itamar Franco. El PMDB consiguió un quinto de los escaños en el periodo de 1990-1994, por lo que su apoyo se tornó indispensable para la aprobación de cualquier iniciativa. En este periodo, la influencia del poder legislativo en política exterior se limitó a la Constitución Federal y no

hubo ninguna iniciativa para cambiar facultades legales ni dotar de más atribuciones al Congreso. Participó en discusiones, seminarios y reuniones de problemáticas de negociaciones comerciales, pero no participó de rutina en la formulación de posiciones (Motta Veiga, 2006). En materia de política exterior, el Ejecutivo dominó el escenario por medio del Itamaraty.

Las organizaciones burocráticas que participaron en la negociación del Mercosur estuvieron a cargo del Presidente de la República y directamente coordinadas por el Itamaraty. Las fracciones III y IV del artículo 1º de la Ley Reglamentaria del Ministerio de Relaciones Exteriores establecen que es competencia del MRE participar en las negociaciones comerciales, económicas, técnicas y culturales con gobiernos y entidades extranjeras y realizar los programas de cooperación internacional y de promoción comercial. Así, antes de 1995, la organización que coordinó las acciones de negociaciones comerciales fue la Delegación de Comercio Exterior del Banco de Brasil (*Carteira de Comercio Exterior do Banco do Brasil, CACEX*) en conjunto con los diplomáticos profesionalizados del MRE. El objetivo de esta organización se limitaba a controlar las importaciones y administrar la diversificación de las exportaciones.

La CACEX se eliminó como órgano rector del comercio exterior cuando se reestructuró el Estado a partir de la Constitución de 1988. Las atribuciones en el área económica y negociaciones comerciales que estaban divididas en tres Ministerios se concentraron en uno sólo: el Ministerio de Economía, Hacienda y Planeamiento. Una de sus funciones o atribuciones era la de formular la política industrial y de comercio exterior. Posteriormente se fueron desconcentrando las atribuciones y se dividieron en varios Ministerios: el Ministerio de Hacienda, tarifas e incentivos; el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, créditos, promoción de exportaciones, controles aduaneros

y otros y; el MRE, la coordinación de las negociaciones comerciales y consecución de la política económica exterior por medio de las representaciones diplomáticas (*Ibid.*).

La diversificación de actividades causaba conflicto en cuanto a la coordinación en comercio exterior y en dar seguimiento a la política económica, tanto nacional como internacional. En 1991, la negociación de Mercosur o el Tratado de Asunción sucedió bajo el gobierno de Collor, quien se distanció de cuestiones internacionales y siguió su política económica exterior al margen de la actuación del Itamaraty. Esto otorgó una elevada autonomía al Ministerio de Relaciones Exteriores. Los otros Ministerios participaron en coordinación con el Itamaraty, pero sin ningún modelo institucional de negociación. Al igual que México, atribuciones compartidas o empalmadas entre los Ministerios causaban un nivel bajo de coordinación, sin embargo en este caso no era auspiciado desde Presidencia, sino era un enfrentamiento propio de la misma estructura de gobierno. Posteriormente, la negociación del Protocolo de Ouro Preto en 1994 correspondió al MRE, en el cual se definieron las cuestiones institucionales del Mercosur y se enfocaron en cuestiones diplomáticas y políticas.

Por la necesidad de coordinación en política económica exterior, provocada por la competencia natural de varios Ministerios, se creó la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) en 1995. Ésta fue integrada por el MDIC, el Ministerio de la Casa Civil (u Oficina de Presidencia), el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Su función era generar una coordinación interministerial para unificar posiciones en política comercial. Es presidida y dirigida por el MDIC, debido a su competencia comercial, pero el MRE tiene el monopolio de la representación exterior y es el encargado de dirigir y presentar las posiciones de política económica exterior en las negociaciones internacionales (Almeida, 2006). La CAMEX logró institucionalizarse y

generar una elevada coordinación interministerial que podía ser fácilmente monitoreada por el Presidente de la República. Las negociaciones entre las organizaciones burocráticas de política económica exterior se desarrollarían por medio del consenso con un marco legal correctamente definido. Las discusiones se darían en la política interna con el fin de unificar posiciones y, una vez que las decisiones hubieran terminado, el MRE con sus atribuciones de representación expondría y defendería una posición unificada hacia el exterior. Por tanto, con este cambio en las facultades legales, se puede observar un alto nivel de coordinación en la política exterior brasileña.

Los principales sindicatos en Brasil han mantenido una relación muy estrecha con el Partido de los Trabajadores. La Central Única de Trabajadores (CUT) es la organización sindical más importante y la que más injerencia ha tenido en asuntos internacionales. Intervino en la discusión del Mercosur para que se introdujera una cláusula social de protección a los trabajadores sindicalizados. A pesar de esto, las negociaciones por la integración regional se marcaron por un distanciamiento con de los sindicatos, pues limitarían cuestiones cruciales de la negociación. Así, el Ejecutivo excluyó a ciertos sectores sociales de las negociaciones del Mercosur (Motta Veiga, 2006). Desde la firma del Acta de Integración Brasileño-Argentina en 1986 hasta el Tratado de Asunción no se presentó ninguna presión sindical relacionada a asuntos comerciales internacionales. Aunque adoptaron una posición anti-integracionista, el apoyo de los partidos, incluido el Partido de los Trabajadores, matizó su posición y los condujo a una posición intermedia que no presionó para cambiar facultades legales e intervenir en la negociación del Tratado.

Después de la firma del Tratado de Asunción, el sindicalismo brasileño intentó influir más al unirse con el sector industrial y con agricultores. Los puntos en los que fijaron posiciones fueron: protección a ciertos productos y sectores nacionales y a fijar una

Tarifa Exterior Común (TEC) justa. De esta manera, se crearon coaliciones sub-regionales que defendían cuestiones específicas, que posteriormente se consolidarían con la unión de varios sindicatos y la creación del Foro Consultivo Económico Social (FCES). Este Foro redactó varias declaraciones relacionadas con el Mercosur y los distintos mercados en los que los intereses sectoriales se veían afectados. No obstante, la presencia y la diversificación sub-regional restaron fuerza al movimiento y por lo tanto capacidad de presionar e influir directamente en el posicionamiento de política exterior. No hubo canales efectivos de interlocución para que el sindicalismo modificara la institucionalización del Mercosur (Faro y Vallado, 2003).

La CONTAG se unió al FCES y para la negociación del Mercosur no tuvo una presencia importante. La CONTAG ganaría importancia en las negociaciones de la OMC por medio de la creación de foros de la sociedad civil. El medio más eficaz para modificar o influir en las decisiones de política exterior era por medio de las negociaciones informales con el MDIC, la MRE y la CAMEX (Motta Veiga, 2006). Así, la influencia sindical en política económica exterior en Brasil se limitó a la voluntad del poder Ejecutivo.

El sector empresarial es el sector más afectado o beneficiado de la apertura económica. Los intereses de este grupo son los que más presión pueden tener para influir directa o indirectamente en la negociación e institucionalización de los tratados. Los temas en los que influyen son: el acceso a nuevos mercados, imposiciones tarifarias, reglas de origen, instrumentos de defensa al comercio, subsidios, gravamen o liberación e inversiones, subsidios, entre otros (*Ibid.*). A pesar de esto, el gobierno adopta estas medidas y realiza un balance con el fin de eliminar fallas de mercado, por lo que el gobierno adopta políticas económicas que incluyen parte de las querrelas de los

empresarios. En el caso de Brasil, los empresarios no ejercieron una influencia considerable en la negociación del Tratado de Asunción. El gobierno de Collor tenía como eje de política industrial la liberalización que no fue aceptada por los empresarios, por lo que aplicó medidas unilaterales desde el Ejecutivo ante la renuencia de grupos empresariales. Entre 1991 y 1994, la relación entre el gobierno y empresarios se incrementó con la creación de Cámaras Sectoriales sobre los temas del Mercosur y la negociación de la TEC (Marconini, 2005).

La Coalición Empresarial Brasileña (CEB) fue creada con el único fin de tratar sobre negociaciones comerciales. Lo innovador de esta organización fue que no dividió sus temáticas por sectores, sino que integró a todos con el fin de unificar una posición ante el gobierno y hacia el exterior del sector empresarial. Su participación se define, al igual que los sindicatos, en el marco de las negociaciones con los Ministerios de Brasil y bajo la estructura creada en el Protocolo de Ouro Preto. La otra organización empresarial que tuvo cierta influencia fue la Confederación Nacional de Industria (CNI) que creó el Consejo Industrial del Mercosur que aglutinaba intereses sectoriales de los cuatro países, sin embargo divisiones internas provocaron que el Consejo no lograra influir en decisiones estratégicas del Mercosur. La participación de estas organizaciones se puede enmarcar en el escenario ya propuesto por el gobierno y, normalmente, posterior a la firma o entrada en vigor de los tratados. Collor firmó el Mercosur basado en una política neoliberal y después de los fracasos y constantes crisis de la década de los ochenta. No permitió continuar con modelos proteccionistas y limitó la influencia de los empresarios. A pesar de querer institucionalizar sus decisiones en el Mercosur, los empresarios no lograron consolidar sus facultades legales e influir legalmente en las decisiones de política exterior.

Finalmente, la coordinación en política exterior en el exterior se define por medio del interlocutor del Estado que posiciona y compromete al Estado. En el Mercosur, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Francisco Rezek, fue quien tuvo amplias facultades para coordinar las negociaciones del Tratado de Asunción. El Presidente nombró la misión en el exterior y permitió que el Itamaraty condujera la política económica exterior en coordinación con los otros Ministerios. Sin embargo, las atribuciones se concentraron en el Ejecutivo, pues esta misión no incluyó a la sociedad civil ni sindicatos ni empresarios. La centralización de las decisiones en política exterior permitió una alta coordinación y una posición fuertemente unificada hacia el exterior. Aunado a esto, es importante subrayar que el servicio exterior brasileño es uno de los más profesionalizados del mundo con personal especializado en distintos temas que, claramente, abarcan el comercio exterior y la política económica internacional.

Como conclusión para el caso brasileño es posible observar que la apertura económica no tuvo un impacto importante en la formulación de posiciones de política económica exterior. Primero, si se vuelve a la Gráfica 1 es posible observar que el crecimiento de los flujos comerciales se mantuvo prácticamente constante desde 1980 hasta 1998. Por tanto, a pesar del interés de algunos sindicatos, principalmente la CUT, de intervenir en el proceso y defender derechos de trabajadores, su influencia en la reestructuración laboral fue mínima. Su presión se vio disminuida en política exterior. Segundo, los empresarios se mostraban renuentes a la apertura debido a que consideraban que el modelo proteccionista incentivaría más el desarrollo que la apertura económica, sin embargo el gobierno de Collor de Mello tenía como objetivo la liberalización y creía que esta generaría más crecimiento y desarrollo para el país, por lo que siguió esta política a pesar de la oposición de algunos grupos. Tercero, al centralizar la decisión en el Ejecutivo,

las decisiones y delegación de responsabilidades se dieron dentro del gabinete y se otorgó al cuerpo diplomático toda representación en el exterior. El servicio exterior brasileño estaba totalmente profesionalizado por lo que fue un punto más a favor para delegar responsabilidades y confiar en el cuerpo diplomático que perseguiría los intereses del Presidente. Cuarto, la importancia del gabinete y de distintos Ministerios en la negociación condujo a crear un órgano interministerial que coordinaría las negociaciones comerciales internacionales, la CAMEX. Ésta fue presidida por el MDIC, pero el monopolio de la representación en el exterior lo capturó el MRE, logrando centralizar las decisiones en el cuerpo diplomático profesionalizado y funcionando como interlocutor del Estado en el exterior y como el legítimo formulador de posiciones.

Además de esto, la apertura económica no fue ni ha sido sustantiva para el caso brasileño, su economía siguió estando enfocada en un mercado interno. Actualmente sus flujos comerciales no alcanzan el 30% como porcentaje del PIB. Esto se refleja en que los grupos de interés no han ejercido la suficiente presión para cambiar las facultades legales. No están aún empoderados para poder influir ni económica, ni política ni socialmente en las decisiones de política exterior. El nivel de centralización de la política exterior ha mantenido concentrado el poder de decisión con una representación unificada hacia el exterior. La correcta definición de las facultades legales de política exterior, la reputación y profesionalización del servicio exterior brasileño dan confianza a los distintos actores sobre su actuación y la creación de los órganos interministeriales limita las discusiones hacia el interior con el fin de conseguir una posición unificada y fuerte hacia el exterior.

III. LA COORDINACIÓN POR OTROS MEDIOS: LAS EXPLICACIONES ALTERNATIVAS

La coordinación en política exterior, entendida como la capacidad de generar consenso entre los actores involucrados, con o sin facultades legales, por medios institucionales para consensuar una política exterior común, también pudo ser influida por otros procesos que se han presentado de forma muy similar en México y Brasil. Ambos iniciaron procesos de democratización a finales de los años ochenta, lo cual pluraliza los regímenes y genera nuevos jugadores que intervienen en las decisiones políticas de cualquier índole. De la misma manera, ambos iniciaron procesos de descentralización en los ochenta, lo cual dotó de capacidades a los Estados federados y a municipios y los empoderó de forma que tuvieran más influencia en las decisiones políticas. Finalmente, la globalización, entendida como un shock externo, es una ola global que ha incentivado a los Estados a una integración paulatina de mercados, homogenización de los procesos de producción, a un intercambio cada vez más pujante de bienes, servicios, inversiones e incluso cultura; sin embargo, son los Estados y, específicamente, los actores nacionales quienes deciden abrir sus fronteras a este shock externo y adoptar políticas de liberalización o integración. Así pues, estos tres procesos tuvieron efectos distintos en México y Brasil en materia de política exterior. México ha hecho más dispersa su coordinación en política exterior con un número elevado de jugadores, mientras que Brasil ha logrado concentrarla en el MRE, unificando posiciones hacia el exterior por medio del monopolio de la representación.

A. DEMOCRACIA

México experimentó un proceso de democratización paulatino a partir de finales de la década de los ochenta. Las elecciones de 1988 en las que resultó electo Salinas de Gortari fueron ampliamente cuestionadas por la oposición. La oposición tenía una mínima participación dentro de la vida política nacional, por lo que presionó para generar una apertura política por medio de reformas que les dieran mayor juego dentro de las instituciones nacionales. Una serie de reformas al sistema electoral (1976, 1986, 1991) devinieron en una mayor apertura que comenzaría a verse reflejada en legislaturas locales. Ya en 1994, la oposición había conseguido un porcentaje importante en la Congreso de la Unión. Para 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara baja y en 2000 en la Cámara alta.

Tabla 6

Elecciones legislativas de México

	Cámara de diputados			Cámara de senadores		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000
PRI	60.00%	46.00%	41.60%	74.20%	74.20%	36.74%
PAN	23.80%	24.20%	41.40%	19.50%	19.50%	38.11%
PRD	14.20%	25.00%	10.60%	6.20%	6.20%	16.64%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral.

La democratización se reflejó en el incremento de la pluralidad política y, a su vez, en una mayor participación en decisiones de política exterior (González 2005 y 2007). El Congreso se limitó a sus atribuciones constitucionales, sin embargo la fragmentación política y su poder de influir en decisiones de política exterior los haría más críticos de las mismas. El Presidente sigue teniendo las atribuciones de dirigir la política exterior nacional y celebrar tratados internacionales bajo la ratificación del Senado. Entonces, como se

explicó anteriormente, el problema de la coordinación en política exterior toma otro matiz a partir de 1997 en cuanto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, sin embargo antes de esta fecha la coordinación se sustenta en la tesis de un alto grado de centralización hacia el poder Ejecutivo. A pesar de esto, la unificación de posiciones hacia el exterior se debatió en el marco de temas coyunturales (ingreso al GATT y la negociación del TLCAN) y la estructura institucional que concentraba las decisiones en el poder Ejecutivo (González, 2007).

El problema de coordinación en política exterior anterior a 1997 fue el reto de lograr una posición unificada entre grupos de interés que tenían pocos canales de interlocución con el Estado. El Presidente modificó la estructura burocrática con el fin de crear un cuerpo especializado en política económica exterior, por lo que quitó atribuciones a la SRE y las transfirió a la SECOFI. Esto empalmó atribuciones sin lograr institucionalizar un órgano de coordinación interministerial. Lo más cercano a este tipo de órgano fue el que coordinó la OPR en conjunto con cinco Secretarías de Estado que no permaneció después de la firma del tratado. La representación en negociaciones comerciales internacionales sigue perteneciendo a la SECOFI, ahora Secretaría de Economía. La definición de las facultades legales en política exterior, bajo la influencia de diversos actores tanto al interior como fuera del gobierno, fue lo que definió el grado de coordinación en política económica exterior. Entonces, la democratización tomaría más tiempo en tener una influencia significativa en los procesos de decisión de política exterior, por lo que su análisis e impacto en negociaciones comerciales internacionales se daría a partir de 1997.¹¹

¹¹ Para profundizar en la relación entre democratización y política exterior en México en el periodo posterior a 1997 revisar: Guadalupe González González, “*Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?*”, CIDE, DEI, No. 162, 2007.

Brasil inició un nuevo proceso de democratización a principios de los ochenta, al salir del régimen militar, con un sistema altamente plural, pero con un sistema de política exterior altamente concentrado (Cervo, 1992). Hasta 1985, Brasil vivió bajo el gobierno de una junta militar que había subido al poder después de un golpe militar en 1964. En 1985, es proclamado presidente José Sarney después de la muerte de Tancredo Neves que había sido electo como el primer Presidente civil después de la dictadura militar. Sarney convocó a la Asamblea Constituyente en 1986 para que aprobara la Constitución en 1988. En 1989, es electo democráticamente, por primera vez en 29 años, Fernando Collor de Mello bajo una estructura partidista demasiado frágil. Antes de este periodo, la dictadura militar había impuesto un sistema bipartidista que se competía entre la ARENA y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB). Desde 1985, el surgimiento de varios partidos junto con la inestabilidad institucional generó estructuras partidistas poco confiables y con adeptos que cambiaban constantemente de partido (Lamounier y Vericat, 1992).

Como se puede observar en la tabla 7, el PMDB obtuvo una mayoría aplastante entre 1986 y 1989 (22 de 23 gobernadores, 38 de 49 Senadores y 261 de 487 diputados). Después de la Asamblea Constituyente, esta cifra se redujo en casi un 40% y obtuvo en la elección presidencial menos alrededor del 5% (*Ibid.*). Además, la creación de partidos en este periodo creció exponencialmente, se crearon alrededor de 25 partidos políticos, de los cuales pocos tenían una participación importante en el Congreso. Esto generó una inestabilidad legislativa que se enfrentó al reto de gobernar democráticamente, generando coaliciones que lograran regular los vacíos que había dejado el periodo militar y la nueva Constitución.

Tabla 7

Elecciones legislativas de Brasil							
	Cámara de diputados			Cámara de senadores			
	1986	1990	1994	1986	1990	1994	
PMDB	48.10%	19.30%	20.30%	48.80%	30.58%	-	
PFL	17.70%	12.40%	12.90%	Coalición 51.17%	23.52%	-	
PDS	7.80%	8.90%	-		7.00%	-	
PT	6.90%	10.20%	12.80%	Coalición 51.17%	1.17%	-	
PDT	6.50%	10.00%	7.20%		0.03%	5.88%	-
PTB	4.50%	5.60%	5.20%		9.41%	-	
PL	2.80%	4.30%	3.50%		0.00%	-	
PDC	1.20%	3.00%	-		4.71%	-	
PSB	0.90%	-	2.20%		1.18%	-	
PCB	0.80%	-	-		0.00%	-	
PRN	-	8.30%	-		5.88%	-	
PSDB	-	8.70%	13.90%		10.59%	-	
PP	-	-	6.90%		-	-	
PRP	-	-	9.40%	-	-		
Otros	2.70%	9.30%	5.70%	0.00%	-		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Fundación Internacional para sistemas electorales (*International Foundation for Election Systems*).

La democratización en Brasil provocó una fragmentación política elevada que llevó a fortalecer al Poder Ejecutivo en su estructura burocrática. Collor se enfrentó al reto de liberalizar la economía brasileña a pesar de la renuencia de algunos sectores y de la alta pluralidad en ambas Cámaras. El MRE, como el ministerio más profesionalizado de Brasil, cooptó sus atribuciones y se legitimó como el interlocutor del Estado brasileño en el exterior. Collor otorgó amplias facultades al Itamaraty para que representara a Brasil y coordinara las negociaciones de apertura comercial, específicamente del Mercosur. Después de la salida de Collor y la continuación de las negociaciones, el Ejecutivo, bajo el gobierno de Cardoso, creó la CAMEX: órgano interministerial que decidiría sobre las negociaciones comerciales internacionales. De esta manera, el gobierno institucionalizó el proceso de toma de decisiones en política económica exterior, en el cual se otorga al

Itamaraty plena competencia de representar y plantear las posiciones del Estado en el exterior. El MRE monopolizó la representación en el exterior. Así, es posible observar que la democratización no pluralizó el proceso de toma de decisiones en política exterior, sino que provocó que el Ejecutivo fortaleciera su estructura burocrática, en donde tenía un mayor rango de acción.

B. DESCENTRALIZACIÓN

En los ochenta, México introdujo reformas de apertura que delegaron recursos a las entidades federativas y a los municipios, otorgándoles mayor poder de decisión. El proceso de descentralización de México tuvo su inicio con la crisis de 1982, pues anteriormente el predominio del PRI a nivel nacional concentró todas las atribuciones en el poder Ejecutivo con un alto nivel de centralización. La crisis generó un desajuste fiscal que el gobierno tenía que solucionar. Los gobiernos locales presionaron para que se descentralizara el poder y otorgara, de nuevo, facultades tributarias y mayor autonomía de gestión. El gobierno aplicó una reforma en 1983 que otorgó facultades taxativas a municipios. Esto permitió a los municipios no depender totalmente de la benevolencia del Estado, lo cual comenzó a generar una ola democrática en el país, gracias a una ligera autonomía de gestión (Góngora, 2006). Esta ola comenzó primero en los estados, en donde la oposición comenzó a ganar fuerza en los Congresos locales y después en las gubernaturas estatales.

En 1994, el Ejecutivo Federal promovió una reforma constitucional al Poder Judicial que dotó de personalidad jurídica a los municipios y dio mayores atribuciones a los Estados para resolver ante la Suprema Corte controversias que se suscitaban entre el Ejecutivo Federal y Ejecutivos locales. Esto fue resultado de la presión de la oposición,

pues se veía minimizada cuando lograba derrotar electoralmente al partido hegemónico en candidaturas estatales o locales. Este proceso se acentuó a partir de 1997 con la pérdida de la mayoría en la Cámara baja y, aún más, en 2000 cuando el PRI pierde la presidencia. Esto provocó tanto gobierno dividido como gobierno yuxtapuesto.

Los gobiernos yuxtapuestos y/o divididos generan mayor participación de distintos actores en todos los ámbitos de la política. En el caso mexicano generó el surgimiento de nuevos actores focalizados en las subregiones que ahora deseaban intervenir en la política tanto nacional como internacional. Este fenómeno se presentó con mayor fuerza a partir de 1994, en donde los actores se han vuelto más reacios en la defensa de sus intereses e incluso los gobiernos estatales desean ejercer una influencia en política exterior con el fin de atraer inversiones y generar crecimiento en sus regiones (Amorim Neto y Schiavon, 2004). Esto ha provocado una diversificación de intereses hacia el exterior, por lo que el órgano coordinador y regulador de estos intereses debe ser la SRE, aunque en la práctica dista de serlo. En cuanto a la negociación de tratados comerciales internacionales, puntualmente el TLCAN, la descentralización no desempeñó un papel importante como el que tendría años después en política exterior. El efecto posterior fue hacer aún más dispersa la coordinación en política exterior, sin embargo en 1994 aún no se presentaba con fuerza este fenómeno por lo que los actores estatales o municipales no tuvieron una influencia significativa en la negociación del tratado. Los actores estatales no ejercieron presión para cambiar facultades legales ante la apertura económica.

En el caso brasileño, la descentralización fue a partir de la reforma constitucional de 1988 con un sistema innovador de descentralización. Los municipios obtuvieron autonomía política, jurídica y administrativa. Los municipios incluso tenían capacidad taxativa y a los estados federados se les guardaron ciertas competencias. El problema de la

evolución de la autonomía municipal fue que los municipios comenzaron a contraer deudas con el exterior, que después no pudieron pagar, comprometiendo al Estado Federal. Esto generó conflicto entre las coaliciones de gobierno y entre los niveles de gobierno, por lo que el Ejecutivo produjo una reforma que recentralizaría cuestiones estratégicas en el poder Ejecutivo Federal. En este contexto, Fernando Henrique Cardoso creó la Ley de Responsabilidad Fiscal que comprometía a los estados federados y a los municipios a una reestructuración de la deuda y a sujetarse a la nueva centralización de atribuciones.

Así, Brasil experimentó una mayor participación en política económica exterior de los estados federados hasta la crisis de 1994, en la cual recentralizó funciones en el gobierno federal, fortaleciendo el Ministerio de Relaciones Exteriores. El Itamaraty no había sido capaz de coordinar las acciones de los municipios antes de este periodo. A partir de entonces, el MRE, en conjunto con el MDIC y el Ministerio de Hacienda aprobarían los montos de deuda de los municipios y correspondería al Itamaraty coordinar las negociaciones en esta materia.

Respecto a la firma del Tratado de Asunción, el nivel de descentralización del país no generó una influencia directa de nuevos actores en la negociación. En cuanto a la coordinación en política exterior, la descentralización no resulta significativa en los procesos de negociaciones comerciales. Aún así, el efecto posterior de la descentralización de la Constitución de 1988 fortalecería las atribuciones del Itamaraty.

C. GLOBALIZACIÓN

La rápida proliferación de la producción transnacional, comercial y de inversiones encabezadas por corporaciones mundiales e instituciones financieras internacionales que

facilita el surgimiento de una economía mundial más integrada e interdependiente (Wai-Chung, 2002) y la expansión de la actividad económica más allá de las fronteras nacionales a través de la movilidad de bienes, servicios y factores de producción (Bouzas y French, 2005) son dos definiciones que sitúan la globalización como un fenómeno de homogenización de modelos de producción y de la tendencia integracionista de los mercados mundiales. Sin embargo, el impacto de la globalización no ha sido homogéneo en todos los países, algunos se han mantenido al margen del proceso y otros han sido intensamente afectados o influidos. La forma en que la globalización afecta a los países puede entenderse en el marco de las políticas nacionales que acompañan al proceso de la integración global. Estas políticas no son similares y cada país las adecúa de acuerdo a sus circunstancias político-económicas y sociales. Las estrategias de liberalización, de integración regional, apertura económica paulatina, entre otras, son el verdadero impacto de la globalización ya internalizado. Entonces, entendida la globalización como un shock externo ha habido países que han decidido quedar fuera o no abrir completamente su mercado a las vicisitudes de este fenómeno.

Así pues, México fue más receptivo a la presión económica internacional con una rápida integración e interdependencia, debido a la cercanía e influencia de los Estados Unidos, pero con bajos niveles de coordinación en política exterior. Como se puede observar en las gráficas 1 y 2, la economía mexicana ha dependido enormemente de los flujos comerciales, incluso antes de la firma del TLCAN, manteniendo un promedio de 30% como porcentaje del PIB. Cuando México decide liberalizar la dependencia crece aún más, aumentando en un año casi un 30%. Las decisiones de política interna se encaminaron a la tendencia mundial de apertura económica y liberalización. Mantuvo niveles bajos de coordinación debido a los intereses que estaban en juego tanto en el ámbito político como

económico. Es importante subrayar que en México, el shock externo de la globalización impactó antes por el *boom* petrolero y la necesidad de México de integrarse a los mercados mundiales.

En Brasil, la globalización sirvió para hacer más pasiva la política brasileña en los años ochenta y noventa, lo cual se reflejó en una economía más reactiva a las presiones internacionales de la globalización con un alto nivel de coordinación entre los actores involucrados. Brasil no aceptó, sino hasta 1990, la apertura económica, debido a que consideraba que el modelo proteccionista resultaba más benéfico, además de que Brasil se mostraba crítico a las posiciones y políticas que pregona Estados Unidos. A pesar de esto, Brasil decide liberalizar su mercado con un sector exportador muy reducido y con un mercado interno grande que satisfacer. Las políticas de liberalización también ponían en juego intereses, sin embargo en mucha menor proporción que en México.

IV. CONCLUSIONES

La apertura económica como catalizador: Los intereses dominan.

La principal conclusión de este trabajo es que en México la apertura económica ha modificado los procesos de decisión en materia de política exterior y ha diversificado el número de actores, generando problemas de coordinación. Esto debido a que la apertura económica genera nuevos actores, que pueden resultar empoderados por las condiciones político-económicas y sociales e influir directa o indirectamente en los procesos de decisión. Los nuevos actores tratan de modificar las facultades legales, de forma que puedan influir legalmente. Esto genera nuevos canales de interlocución que permean la

coordinación en política exterior. Sin embargo, la institucionalización de órganos de discusión puede reducir este problema, unificando una posición hacia el exterior.

La coordinación en política exterior varió en los casos de la firma de tratados internacionales en México y Brasil. México inició un proceso de apertura económica desde la administración de Salinas de Gortari en 1988, aunque antes ya tenía importantes flujos comerciales. Esto generó una mayor politización en asuntos de política exterior y despertó intereses en diversos sectores de la población (empresarios, organizaciones burocráticas, sindicatos, los poderes de la Unión, etc.), los cuales intervinieron por distintos medios en la decisión y en la institucionalización del tratado. La estructura institucional de México y su sistema partidista permitieron que el Ejecutivo Federal concentrara las decisiones con una delegación de competencias entre su grupo más cercano. Esto tuvo un impacto negativo en la capacidad de negociación internacional debido a la endeble estructura institucional que conlleva el déficit democrático y social (González, 2007). El problema de coordinación en México se presentó entre las organizaciones burocráticas y entre los empresarios. Las primeras, debían tener un cuerpo especializado en política económica exterior, del cual no disponía la SRE, por lo que se delegaron atribuciones a la SECOFI, empalmando funciones. Los empresarios necesitaban un medio de interlocución, el cual les ofreció la SECOFI, en donde pudieran influir directa y legalmente. La negociación que no unificó posturas hacía el exterior fue el cabildeo que realizaron tanto gobierno como empresarios por fuera para lograr consolidar la negociación del TLCAN.

Brasil inició su proceso de apertura económica después de salir de la dictadura militar. El modelo de sustitución de importaciones estaba agotado y el gobierno decidió que la liberalización era la mejor política para lograr desarrollo y crecimiento. Los nuevos actores que generó no tuvieron un peso importante en los procesos de apertura. Los

sindicatos se limitaron regionalmente, los empresarios influyeron en menor proporción años después de iniciada la apertura, la oposición política apoyó la nueva política neoliberal ante el bono democrático que tenía el gobierno. El Ejecutivo Federal concentró las atribuciones de representación en el MRE con un cuerpo especializado en negociaciones comerciales internacionales. En 1995 institucionalizaron un órgano interministerial, la CAMEX, que coordinaría las negociaciones comerciales con la integración de los ministerios con competencia. El MRE integró este órgano y era el encargado de llevar las relaciones políticas, diplomáticas y económicas en el exterior. El Ejecutivo Federal concentró las atribuciones con el fin de unificar la posición del Estado en el exterior.

En ambos países, la definición de las facultades legales vino como iniciativa del Ejecutivo Federal. En México al no tener el cuerpo profesionalizado en política económica exterior, la solución fue transferir las funciones a otra Secretaría de Estado, mientras que en Brasil la respuesta fue concentrarlo. En ambos países se dieron procesos similares de democratización, descentralización y de globalización, sin embargo en ninguno de los casos fueron factor determinante para modificar las negociaciones comerciales del TLCAN y el Mercosur. En México, la democratización y la descentralización tendrían mayor influencia algunos años después, principalmente a partir de 1997. En Brasil, la democratización y la descentralización ayudaron a fortalecer al Itamaraty, concentrando aún más funciones de representación y conducción de negociaciones después de la crisis que generó el endeudamiento de las sub-regiones.

Finalmente, la apertura económica sí tiene un impacto en la coordinación en política exterior. Simplemente por su definición implica un posicionamiento hacia el exterior en cuanto a su relación económica con otros países. Sin embargo, la coordinación en política

exterior depende del marco legal interno, de la correlación de fuerzas políticas, económicas y sociales. El ejemplo de Brasil demuestra que la creación de órganos de interlocución tanto con la sociedad civil (empresarios y sindicatos) como con el mismo gobierno (organizaciones burocráticas) tiende a reducir problemas de coordinación. Como escribía Adler: los instrumentos de comunicación facilitan los esfuerzos de coordinación (Adler, 1995). En la agenda posterior de investigación sería válido cuestionarse sobre la necesidad de crear estos órganos interministeriales, intergubernamentales y en conjunto con la sociedad civil para evitar que el Estado se vea comprometido ante posiciones encontradas en el exterior y, así, generar un interlocutor válido que represente la unidad dentro de la diversidad.

V. BIBLIOGRAFÍA

I. LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constituição de la República Federal de Brasil, Senado Federal, Secretaría Especial Editorial y de Publicaciones, Diciembre, 2006.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1994.

Estructura Reglamentaria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Decreto No. 5979, 6 de diciembre de 2006.

Lei do Orçamento Federal de Brasil de 1998 a 2008 (Ley del Presupuesto Federal de Brasil).

Ley Orgánica del Servicio exterior Mexicano (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Enero de 2002).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Junio de 2006).

Ley sobre la Celebración de Tratados, D.O.F. 2 de enero de 1992.

Presupuestos de egresos de la Federación de México de 1998 a 2008.

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, D.O.F. 10 de Agosto de 2001.

Texto Original de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

II. LIBROS Y ARTÍCULOS ACADÉMICOS

Adler, Paul S., "Interdepartmental Interdependence and Coordination: The Case of the Design/Manufacturing Interface," *Organization Science*, Vol. 6, No. 2, (Mar. - Apr., 1995), pp. 147-167.

Allison, Graham T., "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (Sep., 1969), pp. 689-718.

Almeida, Paulo Roberto de, "Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 49, No.1, 2006.

Arteaga Botello, Nelson, "Poderes locales en contextos globales: a manera de presentación", *Actores y poderes locales en la globalización*, Instituto Electoral del Estado de México, IEEM, Toluca, 2006.

Amorin Neto, Octavio y Jorge Schiavon, *Las condiciones internas de la política exterior de Brasil y México*, División de Estudios Internacionales No. 110, México, CIDE, 2004.

Bernardi Boti, Bruno, *Atuação do Legislativo em política externa: o papel emergente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado na influência da agenda de assuntos internacionais brasileiros no pós-Guerra Fria*, Universidade de São Paulo, 2005.

Bizberg, Ilan, "La transformación del poder político mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, No. 3, (Julio-Septiembre, 1999), pp. 139-161.

Blande, Svenja, "El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición", *Nueva Sociedad*, No. 211, Noviembre, 2007.

Bouzas, Roberto, "El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA, Mercosur y después", *Desarrollo Económico*, Vol. 36, (Verano, 1996), pp. 87-108.

_____, y Ricardo French Davids, "Globalización y políticas nacionales: ¿Cerrando el círculo?", *Desarrollo Económico*, Vol. 45, No. 179 (Oct-Dic., 2005), pp. 323-348.

Canales C., Alejandro, "Migración internacional y flexibilidad laboral en el contexto del TLCAN", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, No. 2 (Apr. - Jun., 2000), pp. 3-28.

Cervo, Amado Luiz y Clodoaldo Bueno, *Historia da política exterior do Brasil*, Editora ATEIA, Sao Paulo, 1992.

- _____, Clodoaldo Bueno, José Flavio Sombra Saravia, et al., *O desafio internacional*, Uris, Brasília, 1994.
- Faro de Castro, Marcus y Maria Izabel Valladao de Carvalho, "Globalization and Recent Political Transitions in Brazil", *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 24, No. 4 (Oct., 2003), pp. 465-490.
- Gage, Robert W. y Myrna P. Mandell (eds.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, New York: Praeger, 1990.
- García Diego, Javier, *El TLC día a día: Crónica de una negociación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Góngora Pimentel, Genaro, *Revista Mexicana de Justicia*, Número 7, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (México: UNAM, Enero-Junio de 2006).
- González González, Guadalupe, *Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?*, CIDE, DEI, No. 162, 2007.
- _____, *Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia*, CIDE, DEI, No. 131, 2005.
- González Oropeza, Manuel y Juan José Ríos Estavillo, "artículo 76," *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1994), pp. 347-357.
- Guerrero, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1993.
- Hall, Peter A. y Rosemary C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Vol. XLIV, (1996).
- Hardin, Russell, "Institutional Commitment: values or incentives?" en Avner Ben-El-Mechaieq y Louis Putterman, *Economic, Values and Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 419-433.
- _____, "The Social Evolution of Cooperation," en Karen Cook and Margaret Levi, eds., *The Limits of Rationality*, Chicago: University of Chicago Press, 1990, p. 358-382.
- Herrera Lasso M., Luis, *México ante el Mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Hirst, Mónica, "La compleja agenda política de Mercosur", en: Riordan Roett (comp.), *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*, NuevoHacer, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- Immergut, Ellen, "The rules of the game. The logic of policy-making in France, Switzerland and Sweden", en: Steinmo, S., K. Thelen y F. Longstreth, *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Lamounier, Bolívar e Isabel Vericat, "Empresarios, partidos y democratización en Brasil (1970-1990)", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 54, No. 1, (Enero-Marzo, 1992), pp. 77-97.
- Lara de Sterlini, "La participación del sector privado en las negociaciones comerciales internacionales: la experiencia mexicana con el TLCAN", *International Trade Center Programme*, OMC, 2003.
- Lawrence, R.Z., *Regionalism, Multilateralism and Bepier Integration*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1996.
- Lechner, Norbert, "Les défis de la régulation politique: le cas du Mexique ", *Cahiers des Amériques Latines*, Vol. 26, 1997.
- Lessa, Antonio Carlos, "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais", *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.41, pp. 29-41, 1998.
- Lustig, Nora, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Jennings, Edward T. y Jo Ann G. Ewalt, "Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance", *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 5, (Sep. - Oct., 1998), pp. 417-427.
- Kahler, Miles, "Organization and Cooperation: International Institutions and Policy Coordination," *Journal of Public Policy*, Vol. 8, No. 3/4, (Jul. - Dec., 1988), pp. 375-401.
- _____, *Liberalization and Foreign Policy*, Columbia University Press, Nueva York, 1997.

- Karvonen, Lauri, "High-Level Foreign Policy Coordination: A Finnish Example," *Cooperation and Conflict*, XIX, 1984, 135-155.
- Marconini, Mario, *Trade Policy-Making in Brazil*, Banco Interamericano de Desarrollo, (Marzo, 2005).
- Motta Veiga, Pedro da, "Política Comercial no Brasil: Características, Condicionantes domésticos e Policy-Making", en: Marcos S. Jank y David Silver (coords.), *Políticas comerciais comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais*, Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), Instituto de Estudos do Comercio e Negociações Internacionais, Sao Paulo, 2006.
- Munck, Gerardo L., "La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional", *Política y Gobierno*, Vol. XI, núm. 2, segundo semestre de 2004, pp. 315-36.
- _____, y Carol Skalnik Leff, "Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, (Apr., 1997), pp. 343-362.
- Narváez, Sylvia, "El TLCAN y la problemática del sindicalismo trinacional", *Nueva Antropología*, Vol. XVIII, No. 59, México, Abril 2001, pp. 93-120.
- North, Douglas, "Institutions, Organizations and Market Competition", Idea, 1996.
- _____, C. Mantzavinos, Syed Shariq, "Learning, Institutions and Economic Performance", *Preprints of the Max Plank Institute for Research on Collective Goods*, (Bonn, Diciembre, 2003).
- OCDE, *Trade liberalization policies in Mexico*, Paris, OECD Publications, 1996.
- O'Toole, Laurence J., "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration," *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 1, (1997) pp. 45-52.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- Pastor, Manuel y Carol Wise, "State Policy, Distribution and Neoliberal Reform in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 29, No. 2 (May, 1997), pp. 419-456.
- Probert, John R., "Streamlining the Foreign Policy Machine," *Public Administration Review*, Vol. 27, No. 3, (Sep., 1967), pp. 229-236.
- Rabasa, Emilio O., *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México: UNAM, 2005.
- _____, "artículo 89," *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1994).
- Rosenau, James N., *The Scientific study of foreign policy*, Frances Pinter, Londres, 1980.
- Ruano, Lorena, *Institutions, The Common Agricultural Policy, and the European Community's enlargement to Spain, 1977-1986*, Oxford: University of Oxford, 2001.
- Sainz, Pedro y Alfredo Calcagno, *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, Brasilia, CEPAL, 1999.
- Saravia, José Flavio Sombra, *Relações Internacionais Contemporâneas: Da construção do mundo liberal à globalização. De 1815 a nossos dias*, Coleção Relações Internacionais e Política, Paralelo 15, Brasilia, 1997.
- _____, "Del federalismo centralista al paradigma del federalismo cooperativo: las relaciones internacionales de Brasil y su política de comercio exterior." *Integración y Comercio*, s/vol., s/no.
- Schiavon, Jorge A., "La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones", *Integración y Comercio*, No. 21, 2004, pp. 109-138.
- _____, y Antonio Ortiz Mena, "Apertura Comercial y Reforma Institucional en México (1988-2000): Un Análisis Comparado del TLCAN y el TLCUE" , 2001 , *Foro Internacional*, v. 41, n. 4 (166) (octubre-diciembre 2001), pp.731-760 .
- Seidman, Harold y Robert Gilmour, *Politics, Position and Power from the Positive to the Regulatory State*, New York: Oxford University Press, 1986.
- Sepulveda Amor, Bernardo, *El Servicio Exterior Mexicano*, No. 30, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1987.
- Seidman, Harold y Robert Gilmour, *Politics, Position and Power: from the positive to the Regulatory State*. Nueva York, Oxford university Press, 1986.

- Smith, Peter H., *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- _____, *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Miami, University of Miami / The North-South Center, 1993.
- Snyder, Richard C., H.W.Bruck and Burton M. Sapin, *Decision.Making as an approach to the Study of International Politics*, Princeton N.J., Princeton University, 1954.
- Suárez Dávila, Francisco, “Política económica y política exterior,” en: Luis Herrera Lasso M., *México ante el Mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Thais Silva, Laura, *Política Externa Brasileira para o Mercosul: Interesses estratégicos e crise da integração Regional*, Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencia Política, Universidad de Sao Paulo, Sao Paulo, 2006.
- Thompson, Kenneth y Roy Macridis, *Foreign Policy in World Politics*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1976.
- Van Deijk, Rivka T., *Hacia una asociación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea*, CEDLA, Universidad de Amsterdam, Julio 2002.
- Van Klaveren, Alberto, “México: principios y pragmatismo en política exterior”, en Heraldo Muñoz (comp.), *Las políticas latinoamericanas frente a la crisis*, Buenos Aires, GEL, 1985.
- Velasco, Jesús y Rodolfo O. de la Garza, *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, CIDE, 2000.
- Velázquez Flores, Rafael, *La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto?*, Documento de trabajo CIDE, no. 164, SDTEI, 2007.
- _____, *La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas*, Documento de trabajo CIDE, no. 151, 2007.
- Vernengo, Matias, “External Liberalization, Stabilization, and the Labor Market in Brazil”, *Latin American Perspectives*, Vol. 31, No. 4, Globalization and Labor Flexibility: The Latin American Case(s) (Jul., 2004), pp. 62-75.
- Weber, Max, *Economy and Society*, 1914.
- Weyland, Kurt, “The Growing Sustainability of Brazil’s Low-Quality Democracy”, en F. Hagopian y S. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, 2007, pp. 90-120.
- White, Leonard D., “Field Coordination in Liberated Areas”, *Public Administration Review*, Vol. 3, No. 3, (Primavera, 1943), pp. 187-193.
- Williamson, John, *A Short History of the Washington Consensus*, Barcelona, 2004.

III. BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA

- <http://www.bancomundial.org/datos/> (Estadísticas publicadas en septiembre de 2008 por el Banco Mundial)
- <http://www.cce.org.mx>
- http://devdata.worldbank.org/AAG/bra_aag.pdf
- http://devdata.worldbank.org/AAG/mex_aag.pdf
- <http://www.imfstatistics.org/imf/>
- <http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/> (Roll-calls de los Congresos 100 y 103)
- <https://www.portalof.planejamento.gov.br> (Presupuestos de 1998 a 2008)
- La Jornada*, diario electrónico, 2 de enero de 2003.